


3 1761 11648663 0



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116486630>

HORIZONS

EMERGING DEVELOPMENTS AND KNOWLEDGE IN PUBLIC POLICY RESEARCH

Welcome

"Horizons" has been developed to provide a snapshot of emerging, over-the-horizon research in the Canadian and international policy environments.

Departmental and academic sources are referenced for easy follow-up.

Our guarantee: you will be able to scan the newsletter in the time it takes to ride a taxi-cab from Place du Portage to the Langevin Bloc. In so doing, we hope

to not only inform and profile, but also celebrate the quality research work which is being undertaken within and outside the federal government.

This edition contains information on a number of issue areas, but has a focus on globalization. Future editions will focus on other cross-cutting issues or themes.

Policy Research Secretariat

In this issue

Looking Outward: The Millennium Project	1
Executive Brief: Globalization and Governments	2
Bookmark	3
Network Nuggets: Thinking Social Cohesion	4
Human Development: An Index of Social Health	
Global: The Emergence of Soft Power	
Growth: Do rising tides lift all boats?	
KBES: Impact on Occupational Structures	
Upcoming Events	5
Look Ahead:	6
Globalization and the future of the Welfare State	
Network Columnist:	8
Canadian Foreign Policy in a Changing World	
Cyberzone	9
Canadian Connections	9
Eyewitness	10
Did You Know?	12

Looking Outward



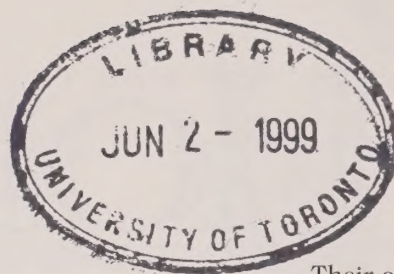
The Millennium Project

The Millennium Project was initiated by the United Nations University (UNU) in cooperation with the Smithsonian Institute, The Futures Group and the American Council for the UNU. Its first annual report, entitled "1997 State of the Future: Implications for Action Today", reflected consultations with over 200 futurists, scholars and policy makers from 50 countries. The report identified 15 key issue areas:

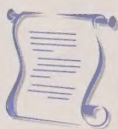
- World population growth
- Diminishing fresh water

- Widening rich/poor gap
 - New and re-emerging diseases and micro-organisms
 - Declining decision making capacity
 - Increasing terrorism
 - Human-environment dynamics
 - Changing status of women
 - Religious/ethnic/racial hostilities
 - Promises and perils of cyberspace
 - Global organized crime
 - Threats and promises of economic growth
 - Aging nuclear power plants
 - Growing HIV pandemic
 - Changing work
- Three scenarios were also developed titled: "Cybertopia", "The Aftermath" (of a breakdown in world financial systems) and "A Mean World" (a scarce jobs world). Additional information on the Millennium Project can be found at <http://nko.org/millennium>





Executive Brief



Globalization and Governments: *The Case for Continued Policy Choice*

It is sometimes argued that globalization is constraining governments. The well-known litany reads that governments are leaking power "out" to multinational enterprises and non-governmental organizations, "down" to local entities, and "up" to transnational organizations. The globalization imperative, so the story goes, creates continued pressure on governments to sacrifice the social side of the ledger in the interests of economic growth. For Canada, the pressures for integration are said to pull most strongly within a North American context, as smaller countries find themselves in the position of having to adapt their approaches to larger neighbours.

This story line has lent impetus to a focus on public sector fundamentals, or, "getting government right". The lesson that more is *not* necessarily better has been learned and re-learned from New Zealand to the Netherlands. The departure from, to use Bill Clinton's term, the "era of big government" has been indicative of a major, and generally salutary, sea change in modern perceptions of the role of the state.

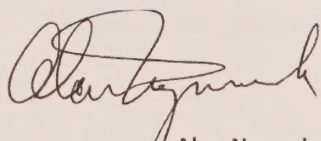
However, the vision of harried national governments driven to provide services on the cheap can also contribute to inaction, drift and the sense that government is incapable of addressing societal problems. Refreshingly, thinkers and scholars are examining government's scope for innovative policy. Many are concluding that the policy pressures for integration have been overstated. Depending on one's ideological perspective, this leaves governments with more apparent policy latitude than previously feared or hoped.

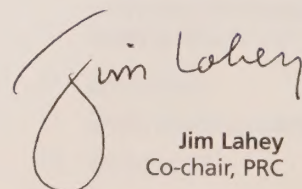
One prominent Canadian example of this strain of forward-looking assessment is contained in *Degrees of Freedom*, edited by Keith Banting, George Hoberg and Richard Simeon. The authors investigate the policy latitude and tendencies towards convergence and divergence between Canada and the U.S. along a number of key policy dimensions, including social, environmental, macro-economic, and industrial policies.

Their overall conclusion is that "there has certainly been no comprehensive harmonization of Canadian and U.S. public policies". To support their argument they cite "persistent and important differences in the ways in which Canada and the United States are adjusting in other areas, including areas fundamental to Canadian identity, such as social policy". Their overall assessment is that "states still enjoy important degrees of freedom in charting their course".

Degrees of Freedom is one of a number of works that question the determinism of the globalization story line. This more balanced approach reflects the sentiments of the emerging Canadian model of public policy, as outlined in the Clerk of the Privy Council's Fifth Annual Report to the Prime Minister: "During the last decade, a lot was said about the impact of globalization in a market economy. Over the next decade, we can expect to hear a lot more about the importance of democratic and public sector institutions in a well-performing global society." The middle ground still holds promise in the context of Canadian values.

Keith Banting, George Hoberg and Richard Simeon, *Degrees of Freedom: Canada and the United States in a Changing World*. (McGill-Queen's University Press: Kingston, 1997).


Alan Nymark
Co-chair, PRC


Jim Lahey
Co-chair, PRC

Bookmark



Globalization and International Development

"The floodtide of globalization is lifting some boats while swamping others. ...over the past 15 years, the global picture is very mixed. While some three billion people in about 60 countries (mainly in Asia and OECD) have higher incomes than ever before, there has been economic decline or stagnation in about 100 countries, home to some 1.6 billion people. In 70 of these countries, average incomes are lower than in 1980; in 43, lower than in 1970." (p. 4)

"Financial flows southward (to developing countries) are extremely uneven. Some regions and nations are left out, connected to the global economy largely through capital flight, debt and aid. Substantial private capital flows are available to only some twenty developing countries, with two-thirds of all foreign direct investment in the developing world going to just eight countries. ...Sub-Saharan Africa is mostly marginalized. In 1994, when direct investment in the developing world totalled US\$80 billion, 43 sub-Saharan countries received only US\$3 billion – with two-thirds of that going to Nigeria." (p. 2)

Angela Keller-Herzog and Sue Szabo, "Globalization and Development" in *Development Express*. (CIDA: No. 8, 1997).

"A Special Moment in History"

Time and time again, the spectre of a Malthusian-inspired end-of-the-world scenario has been envisioned in scholarly journals to the popular press. Burgeoning populations and scarce resources, coupled with a fundamental disrespect for the environment all foretell a seemingly inevitable end to man's reign on the planet. Bill McKibben, in his recent article in the *Atlantic Monthly*, does not sound the bell of imminent demise, but rather convincingly points out that there are a multitude of warning signs that need to be heeded. Entitled, "A Special Moment in History", McKibben identifies the next few decades as a pivotal point in the course of human development.

McKibben's hypothesis is based on the notion that the earth's current inhabitants are pushing the carrying capacity of the planet to the brink. An increase in the sheer number of people on the planet, however, is, by itself, not an unsustainable situation. The real problem lies with the intention of these new individuals in terms of lifestyle and technological choices.

The march towards globalization, with its implicit promise of higher standards of living, requires more resources, increased economic activity, and finally, greater levels of pollutant outputs. Clearly, a North American-type lifestyle is not attainable for all. Even with technological advances to help overcome development obstacles, more people, many more people, simply require more resources. Use of these resources in turn, leads to pollution. Currently, pollution levels are altering the planet in fundamental ways from global warming to the wholesale extinction of species. Thus, a series of problems are set in motion from the simple and seemingly innocuous process of adding more people to the planet.

Arguments to refute McKibben's view take their inspiration from historical proof that Malthus was, and still is, wrong. Danish economist Ester Boserup argues that each "insurmountable" problem in humanity's history has been overcome through imagination and technological progress. Julian Simon echoes this view by stating that a massive increase in the population provides for an increase in the stock of knowledge thereby allowing us to overcome the problems associated with a greatly expanded population base. In other words, the way to solve population pressures is to increase the population.

As with other predictions of population-based end-of-the-world scenarios, only the test of time will bear out its correctness. McKibben's point is that we may not have the luxury of that time anymore. The time to make the hard decisions is upon us now, and hence our "special moment..."

Bill McKibben, "A Special Moment in History", *Atlantic Monthly*, May 1998.

Network Nuggets

Thinking Social Cohesion

"The society and economy have to be seen as a sort of reciprocating engine, where economic growth reinforces social cohesion and where social cohesion contributes to economic growth. Long term growth can only be assured within a healthy society. We are unlikely to have prosperity for very long if one side of the model is sacrificed to the other."

Dick Stanley, Economic Research, Canadian Heritage.
"The Economic Consequences of Social Cohesion", 1997.

Global: The Emergence of Soft Power

"A key feature of the post-Cold War world is the emergence of 'soft power' – the power of information and knowledge – as a crucial aspect of international relations. Power is now far more diffuse, based on co-operation with new partners through issue-based coalitions. Soft power occupies not territory, but minds. ...[It] can turn enemies into allies because it shapes perspectives. In doing so, soft power is transforming the diplomatic craft, to the extent that the sharing of information, rather than its safeguarding, can be crucial to success."

Robert McRae, "Canada's Role in 2005", Canada 2005: Global Challenges and Opportunities. Volume 2, Chapter 1, p. 8.

Human Development: An Index of Social Health

HRDC has found that the Index of Social Health in Canada tracked closely with GDP growth in the 1970s. Starting in the early 1980s, however, the two indices started to diverge. GDP continued to trend up while the Index of Social Health began to drop. This has led to a growing divergence between the two indices over the last fifteen years. HRD found that the main reason for the decline in the Index of Social Health in Canada in the 1980s has been a deterioration of the socio-economic conditions of youth and adults. Meanwhile, the continuing decline of the Index in the 1990s is attributed to the deterioration of the socio-economic conditions of Canadian children.

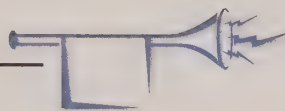
HRDC, Applied Research Bulletin, Summer-Fall 1997, Vol. 3, no. 2, pp. 6-8; "Measuring Social Well-Being: An Index of Social Health for Canada", Applied Research Branch Research Paper, R-97-9E.

Growth: Do rising tides lift all boats?

"Our analysis, which examines the period from 1973 to 1995, shows that economic performance has had an important influence on reducing low income among Canadian families — families located near the bottom of the income distribution benefit from improved economic performance — growth continues to trickle down. However, this relationship has weakened [particularly] since 1980, because of increasing [market] income inequality. So, it appears that an improving economy is important for reducing low income. But, the effectiveness of improved economic performance on low income reduction ultimately depends on how the gains from expansion are distributed."

Myles Zyblock and Zhengxi Lin, Statistics Canada, "Trickling Down or Fizzling Out? Economic Performance, Transfers, Inequality and Low Income", December 1997.

Upcoming Events



Knowledge-Based Economy and Society: Impact on Occupational Structures

"Knowledge workers (defined as people with occupations that mainly involve the generation of ideas or of expert opinions) have been the fastest growing type of workers in the labour force over the last quarter century or so and their share of employment has increased from some 6.1 per cent in 1971 to 13.1 per cent in 1995. [...] this phenomenon has generally encompassed all major industry groups, including industries normally considered low-tech, and therefore represents a widespread trend in the Canadian economy."

Marie Lavoie and Richard Roy, Applied Research Branch, Human Resources Development.
"Employment in the Information Economy: A Growth Accounting Exercise for Canada", *Quarterly Macroeconomic & Labour Review*.

DATE EVENTS

Meeting:

June 23 British Columbia Policy Research Community

Laura Chapman will chair a meeting to share information and build linkages in BC. Participants include researchers, provincial representatives, and the Pacific Council of Senior Federal Officials.

For more information: Vasanthi Srinivasan, Policy Research Secretariat, Tel. (613) 992-8161.

National Conference on Policy Research:

October 1-2 Creating Linkages

The Policy Research Committee and its partners are hosting this event to identify and examine horizontal linkages and approaches as well as to promote knowledge partnerships. Participants will be from government departments, think tanks, and academia.

Location: Ottawa Congress Centre
For more information: Paul Henry, Policy Research Secretariat, Tel. (613) 943-2406.

What Do We Know about Globalization?

"As a result of changes in economic policy and technology, economies that were once separated by high transport costs and artificial barriers to trade and finance are now linked in an increasingly dense network of economic interactions. This veritable economic revolution over the last 15 years has come upon us so suddenly that its fundamental ramifications for economic growth, the distribution of income and wealth, and patterns of trade and finance in the world economy are only dimly understood.

The fastest-growing developing countries in the past two decades have been those that

succeeded in generating new export growth, especially in manufacture goods.

Another consequence of globalization is that many forms of international capital flows have risen dramatically.

Perhaps no aspect of globalization has been more controversial than the alleged effects of increased trade on income distribution.

Without question, globalization is also having deep effects on politics, and at many levels.

All of these issues are fresh, urgent, and likely to loom large on the research radar screens."

Jeffrey Sachs, Taken from an abstract of "International Economics: What Do We Know about Globalization?", FOREIGN POLICY, Spring 1998, Carnegie Endowment for International Peace. <http://foreignpolicy.com/foreignpolicy/>

Look Ahead



Globalization and the Future of the Welfare State

The mobility of investment capital, technology, skilled personnel and ideas, and the high rate of change in our economy and society, are catalysts of change.

The welfare state of advanced industrial countries has come under increasing pressure in recent years. The building blocks that gave rise to its post-World War Two expansion are all being eroded.

The pressures to transform the welfare state come from several directions. Irresponsibility in public finances and flaws in program design have been part of the challenge. Political ideology has also shifted. The political Left has been in decline for some time. A vibrant welfare state, however, does not require deficit financing (as the history of social democracy in Saskatchewan has proven). Poor program design can be fixed. Important elements of the political Right have long accepted the ideas behind the welfare state and there is, in any event, an ebb and flow to support for different ideologies.

More fundamental challenges emanate from two other sources. Globalization and the related information revolution have changed the economic context within which political choices must be made. The mobility of investment capital, technology, skilled personnel and ideas, and the high rate of change in our economy and society, are cata-

lysts of change. They encourage policies that emphasize 'adjustment' and 'opportunity' at the expense of traditional welfare state policies that aim at 'stability' and assure 'social rights'.

At the same time, social and economic structures have emerged that are radically different from those that prevailed when the post-war welfare state was first being conceived. For example, the welfare state was premised on the one-earner two-parent family that stayed together. It also assumed full or at least high employment. The contemporary world is the opposite: increasingly differentiated in family structure and diversified in lifestyle, ethnicity and employment circumstances.

That said, announcements of the welfare state's demise are premature in two quite different senses. Empirically, it is incorrect that the welfare state has been shrinking. Measured as a share of

gross domestic product, the welfare state across the OECD world doubled from 10% to 20% from 1960 to 1980 and it had risen to 25% by the early 1990s. Though stabilized, it is still huge. Second, ethically, it continues to be essential. Insecurity remains high, as reflected in current divorce rates, the spread of single parent families, an aging population, high unemployment and increasingly persistent long-term unemployment. There is a growing sense of societal polarization — a gulf between the rich and poor — the result of the interplay of evolving family structures and demographics, instability in labour markets and economies that have, for too long, been operating at well below potential.

There is a seeming disconnect between these empirical and ethical realities and the rhetoric of much recent public debate. From the political Left, the disconnect is seen in an all-too-frequent knee-jerk reaction against virtually any change that tampers with existing 'rights'. There is a slowness to accept that new needs may entail trade-offs with established rights. This is especially true in continental Europe, although not unknown in North America.

On the political Right, especially the Far Right, the prevalence of insecurity is seen as a reflection of individual failing for which society has, at best, minimal responsibility. The role of the state is to remove the barriers to efficient markets. This requires

lower taxes and hence reduces the source of funds for social programs. This view is found most often in the US and other English-speaking countries.

Efforts to adapt the welfare state to the new challenges (especially the challenges of globalization and fast changing social and economic structures) raise questions about "a third way". Can we do away with the inefficiency and red tape often associated with state delivery while preserving what is noble and decent in its aims? Doesn't the new social diversity require a "mass customization" that favours more variety in policy design and innovation in program delivery? And doesn't this in turn lead inexorably to a larger role for the market and civil society in social provision?

At one level, the answer is already known. In rhetoric and

misnomer as social provision becomes the responsibility of a broader network of organizations.

Yet questions also arise about what is implied in such developments and the ultimate division of responsibility for social goods. For one thing, none of these trends are a substitute for the state as a guarantor of last resort for the most disadvantaged, and there is a risk that this will somehow be lost sight of in a period of rapid change. Also, to the extent that the provision of benefits and services is decentralized or privatized, the role of the state will remain as an organizer and coordinator of this more diffuse (and possibly less efficient) system. Third, not enough is known about the effectiveness of non-profit and co-operatively owned organizations with respect to the provision of social security and services. Where such organizations are

vision and a strong ethical underpinning. A third way will also require a strong horizontal and international dimension to meet the new expectations. Social policies are not the preserve of a single and discrete policy portfolio. They cut across many government activities. Governments have only recently begun to make the management of crosscutting activities a priority.

Finally, growing swaths of economic policy are becoming subject to international disciplines and the implications for social policy need to be reckoned with. International trading rules focus on liberalization, non-discrimination and multilateralism. They are about economic efficiency. But they do not speak to concerns about insecurity, disadvantage, and the reformulation of the welfare state. It is not too soon for social policy ministries, analysts, and concerned citizens to begin thinking about a global framework within which a social policy transformation could and should occur. This is a Herculean task likely to require decades. If those with a concern for social issues do not launch the process now, however, the agenda will be determined in other fora by those with differing priorities.

Harvey Lazar

Director, Institute of
Intergovernmental Relations,
Queen's University

Harvey Lazar, "The Future of the Welfare State". Prepared for HRDC, forthcoming.

Efforts to adapt the welfare state to the new challenges (especially the challenges of globalization and fast changing social and economic structures) raise questions about "a third way".

in practice, there is a greater emphasis on market-type mechanisms, performance contracts, privatization, commercialization, arms' length administrative structures, local orders of government, and partnerships with private and non-profit actors. The term welfare "state" may be becoming a

used, more must be done to build structures of accountability based on outcomes. Moreover, many jurisdictions lack a strong tradition of volunteerism, particularly those with large welfare states.

Those seeking a third way would be well advised to use as a lodestar the characteristics that made the post-war welfare state so valuable, including breadth of

Network Columnist



Canadian Foreign Policy in a Changing World

WHERE HAVE WE BEEN?

In the post-war period, Canadians became accustomed to thinking of themselves and their country as a classic "middle power". It was a comfortable identity, lending weight to our self-image as neither large nor small, rich nor poor. We were helpful fixers, experts at compromise, multilateralists with good manners. We could be counted on when the call came from our allies, in NATO or the UN. We were often motivated more by ideals, than by narrow national interests. While we doubted North America was a region in any real sense, we were reassured by the thought that Canadians were citizens of the world.

The self-image of Canada as an "average" country was never very accurate. Canada was rich, very rich, compared with virtually all other countries, with few exceptions. Our territory has never been directly touched by war: you have to go back to 1812 to find the last attack on our territorial integrity. We had incredible assets by any measure: a highly educated work-force, sitting on a huge store of natural resources. Finally, we were members of some very select clubs, including NATO and the G7. In fact we were members of more clubs than any other country, period. All of these endowments put Canada at the far end of virtually any international

spectrum. We were not at all average in the post-war period, though it suited our modesty to think so.

This world, in which we did so well, is now coming to a close. The Cold War masked the full extent of global change that was under way, that had been building for decades. The sudden demise of the USSR, coupled with the triumph of technology, globalization and economic liberalization, revealed a world very different from the one in which we matured as a nation. The USA has emerged as the single "full service" super-power: militarily, economically, and in the realm of what has become known as "soft power". Meanwhile, most other countries, except for the poorest of the poor in Africa, have become what we used to call middle powers. Many of these are better off economically and more democratic. Traditional inter-state conflicts are down, and many states have graduated beyond the need for development assistance. The demand for many of the things we did best for forty years is falling off.

WHERE ARE WE GOING?

At the most basic level, we need to focus on where we want to be as a country, and what foreign and trade policy instruments we will need to get there. This is not only a question of what domestic arrangements we may wish to put

in place. We should also focus on what international agreements or organizations we will need to help us get there. Some of those instruments are already available, and we should give them priority within a shrinking resource base. Others we will have to devise, working with domestic stakeholders and international partners alike. In the new world order, the axis of influence will no longer be sheer military might, but focused expertise, economic ingenuity and agility, and soft power. Canada will need to emphasize the creation of new institutional capacity in order to leverage our interests.

In this new world, where power will be much more diffuse, and more malleable, cooperation with like-minded countries will be de rigueur. Though we will continue to work with our traditional allies to accomplish shared objectives in many fields, we will increasingly find that like-minded often means countries that are new partners for Canada. Power in this context will have as much to do with networking, coalition-building, and the horizontal management of issues as with the resources we can bring to bear.

HOW DO WE GET THERE?

Our ability to create these coalitions will depend in part on our mastery of soft power. Soft power is the art of disseminating information to foreign observers, including international media, in such a way that desirable outcomes are achieved through attraction rather than coercion. Competing interests will be

resolved to our advantage when we can bring others into our world-view and time horizon. In upcoming years, the impact of soft power (for better or worse) will only increase, due to the fact that technological intelligence will be much more highly connective.

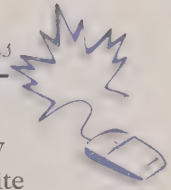
The implications of soft power for government are huge. What does this mean in terms of the machinery we will need, domestically and internationally? Canada's soft power is currently based on the moral authority we have accumulated over the past forty years, through such international actions as development assistance, peace-keeping, and the multilateral reconciliation of national interests. A more recent phenomenon, but no less important, is the incredible success Canadian culture has witnessed

abroad. We are also a country that harbours the last frontier and nature's last stand: a fact often more important to our interlocutors than to us.

In upcoming years, we will have to concern ourselves with international image management in a way that will make current efforts appear simplistic. Soft power will be crucial, and not only to the mobilization of international resources for our international objectives. It will also promote and protect vital interests, including our prosperity and unity. The management of information is migrating from the periphery of our international role to its core.

Rob McRae
Director, Policy Planning Staff
DFAIT

Canadian Connections



Featuring over 400 links, the newly developed Policy Research Initiative (PRI) site (<http://policyresearch.gc.ca>) creates a virtual hub connecting Canadian researchers to research-rich sites in the federal government, academia, policy research institutes, and the NGO community. It also provides one stop access to PRI documents, PRI Network news, and a researcher's tool kit.

This month's featured hotlinks on (<http://policyresearch.gc.ca>) are:

<http://www.intergov.gc.ca>

An on-line information kiosk maintained by the federal, provincial, territorial and municipal governments, makes it easy to find your way to government news release sites and telephone directories.

http://www.ccsd.ca/soc_ind.html

Developed by the Canadian Council on Social Development, it's the beginnings of a central repository for Social Indicator material on the net.

<http://socialunion.gc.ca>

Learn about the National Children's Agenda and other efforts by the Social Union initiative to renew and modernize Canada's social safety net.

From the Cyberzone



London Calling!!

In the 1980s, the Thatcher Revolution had an impact far beyond Britain's shores. The early dynamism of the Blair Government may signal a renewal of Britain's trailblazer role in policy development.

Care to find out more about recent British approaches to policy issues? The Blair government has made open government a priority, so there are several good places to start:

<http://www.open.gov.uk> The UK equivalent to the Canada site. Provides a central access point to all British government departments.

<http://www.soton.ac.uk/~bopcas> Mega-directory providing bibliography of all UK government publications.

<http://www.coi.gov.uk/coi/depts/deptlist.html> Provided by Britain's Central Office of Information, this site contains recent press releases from all departments.

www.bis-canada.org Managed by the British High Commission in Canada, this site provides information on UK-Canada relations, and has links to a host of British government and political sites.

Eyewitness



Interdepartmental Workshop on Aging Issues:

Social, Economic and Public Policy Impacts

On April 23, 1998, 40 people from a dozen federal departments, as well as academic institutions, attended a workshop on the social, economic and public policy impacts of the aging population in Canada. In keeping with the spirit of the Policy Research Initiative, the workshop encouraged discussions of aging issues from various departmental and disciplinary perspectives.

Two presentations were made. Jean-Pierre Voyer from Human Resources Development Canada spoke on "Population Aging in Canada: A consideration of some facts and implications for public policy". The second presentation was from Maxime Fougère and Marcel Mérette (Department of Finance), providing "An Analysis of the Macroeconomic Effects of Population Aging". The workshop was a joint effort organized by

the Human Development Network in collaboration with the Growth Network.

The workshop was useful in questioning popular myths and concerns regarding the impact of an aging population on public finances and social programs. The highlights included:

- Canada's population base is younger and aging more slowly than in European countries and Japan – this will provide Canada with the opportunity to learn from other countries about the types of adjustments required to respond to the needs of an aging population.
- Based on preliminary estimates, government spending would have to increase by 3.4% of GDP over the next 50 years to accommodate the anticipated increased proportion

of elderly at existing levels of social support (e.g., pensions, health care). However, this increase in cost drivers may be more than offset by very favourable government revenue effects from taxes paid on private pension withdrawals (RRSP, RPP).

- Population aging poses a manageable fiscal challenge. In this respect, Canada is better positioned than most OECD countries.
- There may be a need for a reallocation of public expenditures over time from education, employment insurance and family benefits to health care and public pensions.
- Policies to promote "active aging", i.e., greater self-reliance and participation of seniors in society, by eliminating barriers to continued working and by encouraging volunteer activities may also be desirable.

Globalization and Income Inequality in Canada and the United States

Are the rich getting richer and the poor getting poorer?

Media and public interest was attracted recently by the move of a young Bloc Québécois MP, Stéphan Tremblay, who left the House of Commons with his chair to denounce growing income inequalities in Canada resulting from globalization and the growing

inability of governments to do anything about it.

A paper published in May 1998 by Michael Wolfson and Brian Murphy of Statistics Canada brings some new perspectives to this issue. The paper ("Income Inequality in Canada and the U.S. – Trends and Comparisons") explores the conventional wisdom that U.S. society is richer than Canada's, and that both societies have become more unequal in the last decade.

The Euro Currency: What implications for Europe and North America?

*Presentation by
Wolfgang Michalski
from the OECD Futures Unit*

On May 13, Wolfgang Michalski, Director of the Advisory Unit to the OECD Secretary-General, made a wide-ranging presentation to a group of some 40 officials from more than a dozen federal departments that included discussion of the impact of the new Euro currency.

According to Michalski, the Euro currency should be seen as another important step in European integration, a long-term process that started some

fifty years ago with the Marshall Plan after World War II. In May 1998, 11 countries officially met the conditions for entry into the new single currency system and agreed to start using the Euro as of January 1, 1999 with national currencies fully replaced

by July 1, 2002. Several other European countries (including the United Kingdom) are expected to join in the years to come.

Michalski said that the economic implications of the new single currency for European countries will be numerous and include the following:

- no more exchange volatility across European currencies, thereby reducing risk premium and transaction costs, and promoting trade and investment

- intensified competition within Europe, leading to restructuring and downsizing in several sectors (e.g., Banking, Transport), the reduction of price differentiation across countries
- lower inflation and interest rates.

The Euro will increase pressures on continental European governments to adopt structural and regulatory policies to sustain non-inflationary growth and reduce long-term unemployment.

The main implications on the United States of the Euro and the creation of the new European Central Bank will be to reduce the domination of the U.S. dollar as the reserve currency of choice on international financial markets. With the advent of the Euro, there will be two main world-wide trading currencies.

A number of intriguing results emerge. One is that even though the U.S. economy is larger in terms of output per capita, U.S. residents are not necessarily better off than their Canadian counterparts. Indeed, the paper finds that 35% to 60% of Canadian families had disposable incomes in 1995 with higher purchasing power than their U.S. counterparts. (The reason is that there is indeed a greater degree of income inequality in the U.S., and the

very rich in the U.S. pull up the average income much more than in Canada. Those at the bottom of the income scale in the U.S. have less purchasing power than those at the bottom of the income spectrum in Canada.)

A second surprising result of the paper is that earnings inequality in Canada *fell* slightly from 1985 to 1995. In both Canada and the U.S., the proportion of workers with earnings close to the median rose between

1985 and 1995. Far from disappearing, Canada's middle class has grown in the last 10 years.

These results are in sharp contrast with the bleak results from other studies on the alleged "declining living standards in Canada compared to the U.S.", the "growing income inequality in Canada" and the growing polarization between "good jobs" and "bad jobs".

Did you know?



Globalization: Economic and Societal Dimensions

ECONOMIC:

In 1995, the United States accounted for 77.7% of all exports (\$205.8 billion) and 75.1% of all imports (\$173.7 billion) of Canadian goods. The European Union accounted for the second highest level of exports and imports of goods at 6.8% and 8.8% respectively. Japan was the third with 5% of exports and 3.6% of imports. Source: Statistics Canada, CANSIM, Matrices 3651 and 3685.

Exports of all goods and services accounted for 37% of the GDP in 1995. In terms of importance, exports contributed \$250 billion and 2.75 million jobs to the economy. Source: Statistics Canada, Canada Year Book, 1997. Cat 11-402

Globalization trends are creating vast new integrated markets. Under the North American Free Trade Agreement, Canada, the U.S., and Mexico encompass 363 million people with a combined GDP of over \$7 trillion. The European Union will encompass 15 countries of 373 million people with a combined GDP of over \$8 trillion.

Source: Statistics Canada, Canada Year Book, 1997. Cat 11-402.
www.eurunion.org/profile/index.htm

Canada's net international investment position was in a deficit of \$339 billion in 1997. Total Canadian investment abroad for the same year was \$549.8 billion including \$193 billion in direct investment and \$111 billion in portfolio investment. International investors contributed \$187 billion

in foreign direct investment and \$468 billion in portfolio investment in Canada.

Source: Statistics Canada, Canada's International Investment Position, 1997. Cat 67-202.

The United States had the largest share of foreign direct investment in Canada in 1997, accounting for 70% of all investment. The U.K and Japan accounted for 8% and 7% respectively.

Source: Statistics Canada, Canada's International Investment Position, 1997. Cat 67-202

SOCIETAL:

Over 72,000 foreign students attended all levels of formal education in Canada in 1995. This represents 1.1% of all students in Canada. Latest figures from UNESCO indicate that in 1993, 28,000 Canadians were studying abroad, the majority of those (22,500) in the United States.

Source: International Student Participation in Canadian Education, 1993 to 1995. Cat. 81-261-XPB.

Payments to non-residents in the Radio and Television Broadcasting Industry in 1995 amounted to \$114 million, up 40% since 1991.

This included program rights, royalties, and advertising claims. The Canadian industry received \$54.7 million from sales, the majority of it in the form of advertising revenue from the U.S.

Source: Statistics Canada, Radio and Television Broadcasting, 1995. Cat 56-204.

International travel has become a significant economic factor in the Canadian economy. Visitors

to Canada spent a total of \$10.2 billion in 1994, while Canadians traveling abroad spent significantly more, purchasing a total \$15.9 billion in goods and services.

Source: Statistics Canada, Canada Year Book, 1997. Cat 11-402.

In 1993, there were 719 new music releases in the Canadian recording industry with Canadian content. In that same year, there were 5,648 foreign music releases representing approximately 90% of all new releases.

Source: Statistics Canada, Sound Recording Survey, 1995.

In 1996, approximately 17% of all Canadians were born abroad. Over the period 1991 to 1996, slightly over 1 million individuals immigrated to Canada with the single largest group (49%) arriving from Asia. Over the same period, 230 thousand individuals emigrated from Canada.

Source: Statistics Canada, 1996 Census, Nation Tables.

Policy Research Secretariat

Contributors

Colette Arnal	Marie-Josée
Tamara Candido	Monette
Raffaele Fasiolo	Roger Roberge
Gaétan Lafortune	Peggy Sun
Margaret Moore	Allen Sutherland

Design & Layout by:
Zsuzsanna Liko Visual Communication

Any comments or questions?
E-mail: a.sutherland@prs-srp.gc.ca
Phone: (613) 947-1956

Le savez-vous ...



Mondialisation : Dimensions économiques et sociales

DIMENSION ÉCONOMIQUE :

En 1995, 77,7 p. 100 des exportations canadiennes (205,8 milliards de dollars) sont allées vers les États-Unis, tandis que les importations en provenance de ce pays représentaient 75,1 p. 100 (173,7 milliards de dollars) de nos importations. L'Union européenne s'est classée deuxième, enregistrant une part des exportations et des importations de marchandises de 6,8 et 8,8 p. 100 respectivement. Avec 5 p. 100 de nos exportations et 3,6 p. 100 de nos importations, le Japon a pris la troisième place.

Source : Statistique Canada, CANSIM, matrices 3651 et 3685.

La valeur des exportations de biens et de services a compté pour 37 p. 100 du PIB en 1995. Concrètement, les exportations ont contribué pour 250 milliards de dollars à l'économie canadienne et ont créé 2,75 millions d'emplois.

Source : Statistique Canada, Annuaire du Canada 1997, no 11-402 au catalogue.

Les tendances de la mondialisation créent de nouveaux et vastes marchés intégrés. Dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain, le Canada, les États-Unis et le Mexique regroupent 363 millions de personnes et présentent un PIB combiné de plus de 7 billions de dollars. Avec 373 millions d'habitants, l'Union européenne, formée de 15 pays, enregistre un PIB combiné de plus de 8 billions.

Source : Statistique Canada, Annuaire du Canada 1997, no 11-402 au catalogue. Adresse Internet : <http://www.eurunion.org/profil/index.htm>.

La balance nette du Canada en matière d'investissement international était en déficit de 339 milliards de dollars en 1997. L'investissement total du Canada à l'étranger pour la même année était de 549,8 milliards de dollars, dont 193 milliards de dollars d'investissements directs et 111 milliards

de dollars en placements de portefeuille. Les investissements internationaux ont contribué pour 187 milliards de dollars à l'investissement étranger direct et pour 468 milliards de dollars en placement de portefeuille au Canada.

Source : Statistique Canada, Bilan des investissements internationaux du Canada, 1997, no 67-202 au catalogue.

Les États-Unis représentaient la plus grande part de l'investissement étranger direct au Canada en 1997, soit 70 p. 100. Celle du Royaume-Uni et du Japon s'élevait respectivement à 8 et 7 p. 100.

Source : Statistique Canada, Bilan des investissements internationaux du Canada, 1997, no 67-202 au catalogue.

Plus de 72 000 étudiants étrangers étudiaient à tous les niveaux de l'enseignement au Canada en 1995. Cela représentait 1,1 p. 100 de tous les étudiants du Canada. Les plus récents chiffres de l'UNESCO indiquent qu'en 1993, 28 000 Canadiens étudiaient à l'étranger, la majorité (22 500) aux États-Unis.

Source : Participation des étudiants étrangers dans l'éducation canadienne, 1993 à 1995, no 81-261-XPB au catalogue.

Les paiements aux non-résidents dans l'industrie de la radiodiffusion et de la télévision se sont montés à 114 millions de dollars en 1995, soit une augmentation de 40 p. 100 depuis 1991. Cela comprenait les droits de diffusion, les redevances et les créances de publicité. L'industrie canadienne a reçu 54,7 millions de dollars provenant de ventes dont la plupart sous formes de revenus de publicité d'origine américaine.

Source : Statistique Canada, Radio-diffusion et télévision, 1995, no 56-204 au catalogue.

Collaborateurs

Collette Arnal
Marie-Josée Monette
Tamara Candido
Raffaele Fastolo
Gaelan Lafortune
Peggy Sun
Allen Sutherland

Mise en page:
Zsuzsanna Liko Visual Communication

Commentaires ou questions?
C. élec. : a.sutherland@prs-srp.gc.ca
Tél. : (613) 947-1956

Secrétariat de la recherche
sur les politiques

Source : Statistique Canada, Recensement de 1996, Tableaux Nation.

En 1996, environ 17 p. 100 de tous les Canadiens étaient nés à l'étranger. Au cours des années 1991 à 1996, un peu plus d'un million de personnes ont immigré au Canada. Le groupe de beaucoup le plus important (49 p. 100) arrivait d'Asie. Au cours de la même période, 230 000 personnes ont quitté le Canada.

Source : Statistique Canada, Recensement de 1996, Tableaux Nation.

En 1993, l'industrie canadienne du disque a produit 719 nouvelles éditions musicales avec un contenu canadien. La même année, il y a eu 5 648 éditions de musique étrangère, soit environ 90 p. 100 de toutes les nouvelles éditions.

Source : Statistique Canada, Enquête sur l'enregistrement sonore, 1995.

En 1996, environ 17 p. 100 de tous les Canadiens étaient nés à l'étranger. Au cours des années 1991 à 1996, un peu plus d'un million de personnes ont immigré au Canada. Le groupe de beaucoup le plus important (49 p. 100) arrivait d'Asie. Au cours de la même période, 230 000 personnes ont quitté le Canada.

Source : Statistique Canada, Recensement de 1996, Tableaux Nation.

La monnaie européenne : l'Europe et l'Amérique du Nord Présentation de Wolfgang Michalski de l'OCDE

Le 13 mai dernier, Wolfgang Michalski, directeur de l'unité consultative auprès du Secrétaire général de l'OCDE, a pris la parole devant une quarantaine de personnes représentant plus de 12 ministères fédéraux. Sa présentation, qui portait sur des questions très diverses, comprenait une discussion sur la nouvelle monnaie européenne, l'Euro.

Selon Michalski, la création de l'Euro représente un pas important dans le processus d'intégration européenne, qui a débuté il y a une cinquantaine d'années avec le Plan

intrigants, le premier étant que même si la production américaine par habitant est supérieure à celle du Canada, les habitants des États-Unis ne sont pas nécessairement plus à l'aise que leurs voisins canadiens. En effet, selon les auteurs, de 35 à 60 p. 100 des familles canadiennes présentaient en 1995 des revenus disponibles et un pouvoir d'achat supérieurs à ceux des familles américaines. (Pour expliquer cette constatation, les auteurs rappellent le plus grand degré d'inégalité du revenu aux États-Unis et le fait que les Américains très riches poussent

Marshall de l'après-guerre. En mai 1998, 11 États ont officiellement répondu aux conditions d'admission du nouveau système de monnaie unique, et accepté de commencer à utiliser l'Euro à partir du 1^{er} janvier 1999 et de remplacer complètement leur monnaie nationale au 1^{er} juillet 2002. Plusieurs autres États européens (dont le Royaume-Uni) devraient se joindre au groupe d'ici les prochaines années.

Michalski a indiqué que l'arrivée d'une nouvelle monnaie unique aura plusieurs impacts économiques sur les pays européens, y compris les suivants :

- une stabilisation des taux de change entre les devises européennes, et donc une réduction des primes de risque et des frais de transaction, et la promotion du commerce étranger et de l'investissement;

- une intensification de la concurrence en Europe, entraînant une restructuration et une réduction des effectifs dans divers secteurs (par ex., les secteurs des banques et des transports), et la diminution des écarts de prix d'un pays européen à l'autre;
- une baisse du taux d'inflation et des taux d'intérêt.

L'Euro aura pour effet d'accroître les pressions sur les gouvernements des pays d'Europe continentale pour qu'ils adoptent des politiques structurelles et réglementaires visant à soutenir une croissance non inflationniste et réduire le chômage à long terme.

Pour les États-Unis, l'arrivée de l'Euro et la création d'une nouvelle banque centrale européenne auront surtout pour effet de limiter la domination du dollar américain en tant que monnaie de réserve privilégiée des marchés financiers internationaux. Avec l'arrivée de l'Euro, il y aura dorénavant deux devises principales à l'échelle internationale.

d'avantage à la hausse le revenu moyen que leurs homologues canadiens. Les Américains situés au bas de l'échelle disposent d'un pouvoir d'achat nettement plus limité que les Canadiens de niveau équivalent.)

Un deuxième résultat surprenant révèle que l'écart des revenus au Canada a *diminué* quelque peu au cours de la dernière décennie. Aussi bien au Canada qu'aux États-Unis, la proportion de travailleurs dont les revenus tournaient autour du revenu médian a augmenté entre 1985 et 1995. Autrement dit, loin

de disparaitre, la classe moyenne au Canada a gagné des effectifs.

Ces résultats viennent contredire de façon notable les conclusions pessimistes d'autres études sur la superposée baisse du niveau de vie au Canada par rapport aux États-Unis, l'écart grandissant des revenus au Canada et la polarisation de plus en plus marquée entre les « bons emplois » et les « mauvais ».



Journées

Séminaire interministériel sur les problèmes du vieillissement : répercussions sociales, économiques et sur les politiques publiques

Le 23 avril 1998, quarante personnes d'une douzaine de ministères fédéraux, de même que quelques universitaires, ont participé à un séminaire sur les répercussions du vieillissement de la population canadienne sur la société, l'économie et les politiques gouvernementales. En accord avec l'esprit du Projet de recherche sur les politiques, le séminaire a encouragé les discussions concernant les problèmes du vieillissement à partir de diverses perspectives ministérielles et disciplinaires.

Deux exposés ont été présentés. D'abord, Jean-Pierre Voyer, de Développement des ressources humaines Canada, a parlé du « Vieillissement de la population au Canada : Une considération des faits et des implications sur la politique publique ». Maxime Fougère et Marcelle Mèrette (ministère des Finances) ont présenté un deuxième exposé intitulé « An Analysis of the Macroeconomic Effects of Population Aging ». Le séminaire a été organisé conjointement par le Réseau sur le

Le séminaire a remis en question certains mythes et préoccupations populaires concernant l'impact d'une population vieillissante sur les finances publiques et les programmes sociaux. Les faits saillants ont été les suivants :

- La population du Canada est plus jeune que celle des pays européens et du Japon, et le vieillissement y est plus lent. Le Canada pourra donc apprendre de ces autres pays le genre d'ajustements à faire pour répondre aux besoins d'une population vieillissante;
- D'après des estimations préliminaires, les dépenses du gouvernement devraient augmenter de 3,4 p. 100 du PNB au cours des 50 prochaines années pour faire face aux dépenses entraînées par la proportion croissante de personnes âgées aux niveaux actuels de soutien social (par exemple, en ce qui concerne les pensions et les soins

La mondialisation et l'inégalité des revenus au Canada et aux États-Unis Les riches continuent-ils de s'enrichir pendant que les pauvres s'appauvrissent?

Un document publié en mai 1998 par Michael Wolfson et Brian Murphy, de Statistique Canada, suggère de nouvelles perspectives sur la question. Intitulé « Income Inequalities in Canada and the U.S. - Trends and Comparisons », ce document se penche sur la croyance populaire qui veut que la société américaine soit plus riche que la société canadienne et que les inégalités dans l'une et l'autre ont augmenté depuis les dix dernières années.

De cette étude ressortent bon nombre de résultats pour le moins

Un document publié en mai 1998 par Michael Wolfson et Brian Murphy, de Statistique Canada, suggère de nouvelles perspectives sur la question. Intitulé « Income Inequalities in Canada and the U.S. - Trends and Comparisons », ce document se penche sur la croyance populaire qui veut que la société américaine soit plus riche que la société canadienne et que les inégalités dans l'une et l'autre ont augmenté depuis les dix dernières années.

De cette étude ressortent bon nombre de résultats pour le moins

- Le vieillissement de la population ne pose donc pas un défi financier insurmontable. À ce point de vue, le Canada est mieux placé que la plupart des pays de l'OCDE;
- Par contre, il sera peut-être nécessaire de redistribuer graduellement les dépenses publiques, par exemple d'attribuer aux soins de santé et aux pensions publiques des sommes auparavant consacrées à l'enseignement, à l'assurance-emploi et à des prestations familiales;
- Il peut aussi être souhaitable d'établir des politiques pour promouvoir une vieillesse active, par exemple, d'encourager les personnes âgées à faire preuve de plus d'autonomie et à participer à la vie en société en éliminant les barrières qui s'opposent à la prolongation du travail et en encourageant les activités bénévoles.

Liens canadiens

Le nouveau site du Projet de recherche sur les politiques (PRP), <http://recherchepolitique.gc.ca>, crée un centre virtuel qui relie les chercheurs canadiens et tout un éventail de sites susceptibles de les intéresser dans l'administration fédérale, en milieu universitaire, dans les instituts de recherche et parmi les ONG. Il offre en outre un accès facile aux documents et aux nouvelles sur les réseaux du PRP et une trousse à outils pour le chercheur.

Pour ce mois-ci, nous vous suggérons les liens vedettes suivants

(<http://recherchepolitique.gc.ca>)

<http://www.intergov.gc.ca/indexf.html>

Guichet d'information électronique régulièrement mis à jour par les administrations fédérale, provinciales, territoriales et municipales, qui facilitera vos recherches sur les nouveaux sites et les annuaires téléphoniques des administrations publiques.

http://www.ccsd.ca/soc_ind.html

Créé par le Conseil canadien de développement social, ce site vise à offrir un registre central où l'on trouvera de l'information disponible sur le Net sur les indicateurs sociaux.

<http://socialunion.gc.ca>

Apprenez-en davantage sur le Programme d'action national pour les enfants et d'autres travaux réalisés dans le cadre de l'Initiative de l'Union sociale pour donner un nouvel air de jeunesse au filet de sécurité sociale du Canada.

De plus, c'est au Canada que l'on trouve la dernière région cultivable et le dernier bastion de la nature, fait souvent plus important aux yeux de nos interlocuteurs qu'aux nôtres.

Dans les prochaines années, nous devons gérer notre image internationale de telle sorte que nos efforts actuels nous paraîtront simplistes. La puissance douce aura une importance cruciale, et pas seulement pour la mobilisation des ressources internationales en faveur de nos objectifs internationaux. Elle servira aussi à assurer la promotion et la protection d'intérêts vitaux, y compris notre prospérité et notre unité. La gestion de l'information se déplace de la périphérie de notre rôle international au centre même de celui-ci.

Rob McKee
Directeur, Planification des politiques
Affaires étrangères et commerce international

Des nouvelles de Londres!



Dans le Web

avantage lorsque nous pourrions amener les autres à partager notre vision du monde et à tenir compte de notre planification. Dans les années à venir, l'effet de la puissance douce (pour le meilleur et pour le pire) ne fera qu'augmenter du fait que l'intelligence technologique deviendra beaucoup plus connective.

Les conséquences de la puissance douce pour un gouvernement sont énormes. Qu'est-ce que cela signifie pour ce qui touche à la machinerie dont nous aurons besoin, tant sur le plan national qu'international? La puissance douce du Canada est actuellement fondée sur l'autorité morale que nous avons accumulée au cours des quarante dernières années par des actions internationales comme l'aide au développement, le maintien de la paix et la conciliation des intérêts nationaux avec des intérêts multilatéraux. Autre phénomène plus récent, mais non moins important, l'incroyable succès remporté à l'étranger par la culture canadienne.

<http://www.open.gov.uk> : équivalent du site du gouvernement du Canada, ce site est le point d'accès à tous les ministères du gouvernement britannique.

<http://www.soton.ac.uk/~bopcas> : méga-répertoire donnant les références bibliographiques de toutes les publications de l'administration britannique.

<http://www.col.gov.uk/col/depts/deptlist.html> : administré par le Central Office of Information de la Grande-Bretagne, ce site renferme les communiqués de presse récents de tous les ministères.

<http://bis-canada.org> : Gère par le Haut-commissariat britannique, ce site offre de l'information sur les relations entre le Royaume-Uni et le Canada, et a des liens avec plusieurs autres sites du gouvernement britannique.

Vous voulez en savoir plus sur ce qui se passe du côté britannique? La transparence étant l'une des priorités du gouvernement Blair, ce ne sont pas les sites d'information qui manquent, à commencer par ceux-ci, qui vous serviront de point de départ pour satisfaire votre curiosité :



Chroniqueur d'un réseau

La politique étrangère canadienne dans un monde en évolution

OÙ EN ÉTIENS-NOUS?

Durant la période de l'après-guerre, les Canadiens ont pris l'habitude de se considérer, eux et leur pays, comme une « moyenne puissance » classique. C'était une façon confortable de se définir, nous confirmant dans l'image que nous nous faisions de nous-mêmes en tant que pays ni grand ni petit, ni riche ni pauvre. Nous étions des entrepreneurs secondaires, des experts en matière de compromis, des multilatéralistes avec de bonnes manières. Nos alliés de l'OTAN et des Nations Unies pouvaient compter sur nous lorsqu'ils nous appelaient. Nous étions plus souvent motivés par des idéaux que par des intérêts nationaux étriqués. Alors que nous doutions que l'Amérique du Nord ait réellement un sens en tant que région, nous étions rassurés à l'idée que les Canadiens étaient citoyens du monde.

OÙ ALLONS-NOUS?

Avant tout, il faut nous concentrer sur ce que nous voulons devenir en tant que pays et nous demander de quels instruments nous aurons besoin, en politique étrangère et commerciale, pour atteindre nos objectifs. Il ne s'agit pas seulement des dispositifs nationaux

COMMENT ATTEINDRONS-NOUS NOS OBJECTIFS?

Notre capacité de créer ces coalitions dépendra en partie de notre maîtrise de la puissance douce. La puissance douce, c'est l'art de disséminer l'information aux observateurs étrangers, de telle sorte que les résultats désirables seront obtenus par la séduction plutôt que par la coercition. Des intérêts concurrents seront neutralisés à notre

Dans ce nouveau monde où la puissance sera beaucoup plus diffusée et plus malléable, la coopération avec des pays d'optique commune sera de rigueur. Même si nous devons continuer à travailler avec nos alliés traditionnels pour atteindre des objectifs partagés en de nombreux domaines, nous découvrirons de plus en plus que les pays d'optique commune sont souvent de nouveaux partenaires pour le Canada. Le pouvoir en ce contexte sera lié autant à l'établissement de réseaux, à la constitution de coalitions et à la gestion horizontale des problèmes qu'aux ressources que nous serons en mesure d'apporter.

nos intérêts.

La création d'une nouvelle capacité institutionnelle afin de mieux servir la Canada devra insister sur la puissance douce. Le Canada devra insister sur la puissance douce, en fin de compte, la puissance douce, l'ingéniosité et la souplesse. L'axe d'influence ne sera plus la puissance militaire seule, mais la combinaison de la puissance militaire et de la puissance diplomatique. Dans le nouvel ordre mondial, l'axe d'influence ne sera plus la puissance militaire seule, mais la combinaison de la puissance militaire et de la puissance diplomatique. Dans le nouvel ordre mondial, l'axe d'influence ne sera plus la puissance militaire seule, mais la combinaison de la puissance militaire et de la puissance diplomatique. Dans le nouvel ordre mondial, l'axe d'influence ne sera plus la puissance militaire seule, mais la combinaison de la puissance militaire et de la puissance diplomatique.

que nous souhaitons mettre en place. Nous devons aussi prendre en considération les accords ou organismes internationaux dont nous aurons besoin pour nous aider. Nous possédons déjà certains de ces instruments, et nous devons leur accorder la priorité dans le cadre de ressources qui vont en s'amenuisant. Pour d'autres instruments, il nous faudra les inventer et, pour cela, travailler avec des partenaires au Canada de même qu'avec des partenaires internationaux. Dans le nouvel ordre mondial, l'axe d'influence ne sera plus la puissance militaire seule, mais la combinaison de la puissance militaire et de la puissance diplomatique.

dit prépondérance de l'horizontalité et de la dimension internationale pour répondre aux nouvelles attentes. Les politiques sociales ne doivent pas servir à préserver un domaine de politiques distinct et unique. En effet, elles touchent de nombreuses activités gouvernementales. Ce n'est que dernièrement que les gouvernements ont commencé à faire de la gestion des activités intersectorielles une priorité.

Enfin, des dimensions de plus en plus nombreuses de la politique économique commencent à être exposées à une discipline internationale et il faudra bien évaluer les conséquences pour la politique sociale. Les règles commerciales internationales mettent l'accent sur la libéralisation, la non-discrimination et le multilatéralisme. Elles visent l'efficacité économique. Cependant, elles n'abordent pas les problèmes de la précarité et des personnes défavorisées, ni ne proposent une redéfinition de l'État providence. Il serait grand temps que les ministères à vocation sociale et les analystes de la politique sociale, ainsi que les citoyens concernés se mettent à réfléchir sur un cadre général dans lequel la politique sociale pourrait et devrait être transformée. C'est là évidemment une entreprise titanesque qui prendra probablement des dizaines d'années à se réaliser. Toutefois, si les acteurs qui ont à cœur les questions sociales n'agissent pas maintenant, d'autres dont les priorités ne sont pas forcément les mêmes détermineront dans d'autres forums l'orientation à suivre.

Harvey Lazar

Directeur, Institut des relations intergouvernementales,
Université Queen's
Lazar, Harvey, « La mondialisation et l'avènement de l'État providence », Rapport préparé pour DRHC.

Compte tenu de tous ces changements, on est amené à se poser certaines questions, notamment sur la division des responsabilités en matière de programmes sociaux. Rien ne saurait remplacer l'État comme dernier recours pour les plus défavorisés et on risque de perdre de vue le rôle de garant de l'État dans un contexte de changements rapides.

Deuxièmement, bien que la prestation des services sociaux soit décentralisée ou privatisée, l'État continuera d'assumer le rôle d'organisateur et de coordonnateur dans ce régime plus diffus (et peut-être même moins efficace). Troisièmement, on ne sait pas tout à fait dans quelle mesure les organismes sans but lucratif et les organisations coopératives seront capables de gérer efficacement la sécurité et les services sociaux. Si le gouvernement décide de recourir à des organisations de ce genre, il devra alors prendre des mesures supplémentaires afin d'établir des structures de responsabilité axées sur le rendement. Il ne faudrait pas oublier non plus que, dans bien des cas, surtout dans

les pays où l'État est très généreux, le concept de bénévolat n'est pas quelque chose d'ancré dans la culture. Les partisans d'une troisième approche auraient intérêt à se laisser guider par les facteurs qui ont contribué à rendre l'État providence si précieux au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, y compris une vision large et un sens aigu de l'éthique. Qui dit troisième approche,

Les efforts pour adapter l'État providence en fonction des nouveaux défis (notamment la mondialisation et les changements rapides dans les structures sociales et économiques) suggèrent une « troisième approche ».

Ce point de vue domine souvent aux États-Unis et dans d'autres pays anglophones. Les efforts pour adapter l'État providence en fonction des nouveaux défis (notamment la mondialisation et les changements rapides dans les structures sociales et économiques) suggèrent une « troisième approche ». Peut-on se débarrasser de l'inefficacité et des formalités administratives souvent associées à l'État providence tout en préservant les aspects nobles et décents de ses objectifs? Le nouveau visage de la société n'exige-t-il pas un « ajustement sur mesure mas-sif » pour promouvoir l'élaboration de politiques diversifiées et l'innovation dans l'exécution des programmes? Cette situation n'évolue-t-elle pas inexorablement vers un rôle plus important pour le marché et la société civile dans la prestation des programmes sociaux? Dans une certaine mesure, la réponse est déjà connue. Sur les plans rhétorique et pratique, on insiste davantage sur les mécanismes

tournés vers le marché, les contrats axés sur le rendement, la privatisation, la commercialisation, l'auto-nomie des structures administratives, les administrations locales ainsi que sur les partenariats avec des acteurs du secteur privé et des organismes sans but lucratif. Le terme « État » providence commence peut-être à être déplacé alors que les programmes sociaux sont de plus en plus assurés par un réseau élargi d'organisations.

Regard sur l'avenir



La mondialisation et l'avènement de l'État providence

Des remises en question plus fondamentales émanent de deux autres sources. La mondialisation et la révolution de l'information ont changé le contexte économique dans lequel les choix politiques doivent être faits. La libre circulation des capitaux d'investissement, de la technologie, du personnel qualifié et des idées, ainsi que le rythme élevé des changements dans notre économie et notre société sont autant de catalyseurs du changement. Ces facteurs favorisent l'adap-

La libre circulation des capitaux d'investissement, de la technologie, du personnel qualifié et des idées, ainsi que le rythme élevé des changements dans notre économie et notre société sont autant de catalyseurs du changement.

Au cours des dernières années, le concept d'État providence a été de plus en plus remis en question dans les pays industrialisés avancés. Les facteurs qui ont contribué à sa popularité au lendemain de la Seconde Guerre mondiale sont tous en train de s'estomper. Les pressions pour transformer l'État providence proviennent de différentes sources. Parmi ces pressions figurent la gestion irresponsable des finances publiques et la mauvaise conception des programmes. L'idéologie politique a changé aussi. La gauche politique connaît un repli depuis un certain temps maintenant. Un État providence vibrant n'exige pas forcément des déficits budgétaires (l'histoire de la sociale-démocratie en Saskatchewan en est un bon exemple). De même, le problème de la mauvaise conception des programmes peut être réglé. D'autre part, des éléments importants de la droite politique ont depuis longtemps accepté les idées sous-tendant l'État providence, si bien que, de toute façon, on trouve d'un côté comme de l'autre, des appuis à différentes idéologies.

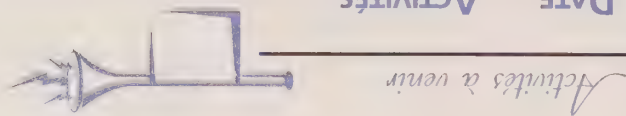
taille de l'État dans l'ensemble des pays de l'OCDE, calculée en tant que part du produit intérieur brut, a doublé entre 1960 et 1980, passant de 10 à 20 p. 100; elle a atteint 25 p. 100 au début des années 90. Même si elle s'est stabilisée, elle continue toutefois d'être considérable. Secondo, du point de vue éthique, l'État providence reste essentiel. La précarité demeure élevée si l'on considère les taux de divorce, l'augmentation du nombre de familles monoparentales, le vieillissement de la population, le taux de chômage élevé et le chômage de longue durée de plus en plus courant. On a le sentiment que la société tend vers une polarisation massive – le fossé entre riches et pauvres ne cesse de se creuser – corollaire de l'interaction de plusieurs éléments : changement du visage de la famille et de la population, et instabilité des marchés du travail et des économies dont le potentiel est resté trop longtemps sous exploité.

Il y a manifestement une disjonction entre ces réalités empiriques et éthiques et la rhétorique du récent débat politique. La gauche réagit trop souvent de manière instinctive et défensive à pratiquement tout changement pouvant avoir une incidence sur les « droits » existants. On n'accepte pas que les nouveaux besoins exigent que l'on renonce à certains droits établis. Ceci est particulièrement vrai en Europe continentale, quoique le débat ne soit pas tout à fait inconnu en Amérique du Nord.

Pour sa part, la droite, surtout l'extrême droite, attribue le climat d'incertitude à l'échec des actions individuelles et estime que la société a, tout au plus, une responsabilité limitée. Le rôle de l'État est de supprimer les barrières au fonctionnement efficace des marchés. Cela implique de baisser les impôts et, par conséquent, de réduire les sources de financement des programmes sociaux.

Ceci étant dit, il est encore trop tôt pour sonner le glas de l'État providence, et ce, pour deux raisons. Primo, du point de vue empirique, l'affirmation que l'État providence est en train de rétrécir est erronée. La

Entre-temps, on a vu naître des structures sociales et économiques radicalement différentes de celles qui prévalaient au moment où l'État providence a vu le jour après la Seconde Guerre mondiale. L'État providence partait du principe que la famille consistait de deux parents et d'un seul salarié et qu'elle restait unie. Le plein emploi, ou au moins un taux élevé d'emploi, allait de soi. Mais dans la conjoncture actuelle, les choses ont changé du tout au tout : la cellule familiale est de plus en plus diversifiée et les styles de vie, les ethnies et les conditions de travail de plus en plus variées.



Activités à venir

DATE ACTIVITÉS

Réunion avec des intervenants du milieu de la recherche sur les politiques en Colombie-Britannique

Le 23 juin

Laura Chapman présidera une réunion en vue de partager de l'information et d'établir des liens en Colombie-Britannique. Participeront à la réunion des chercheurs, des représentants provinciaux et le Conseil des hauts-fonctionnaires fédéraux de la région du Pacifique. Pour plus de renseignements, veuillez appeler Vasanthi Srinivasan, Secrétaire de la recherche sur les politiques, au (613) 992-8161.

Conférence nationale de la recherche sur les politiques : Créer des liens

Le Comité de la recherche sur les politiques et ses partenaires organisent cette conférence qui a pour but d'identifier et d'examiner les relations et approches horizontales ainsi que de favoriser des partenariats entre différents groupes du milieu de la recherche sur les politiques. Participeront à la conférence des représentants de ministères fédéraux, de groupes de recherche et des universités.

Le 1^{er} et 2 octobre

Lieu : Centre des congrès d'Ottawa.
Pour plus de renseignements, veuillez appeler Paul Henry, Secrétaire de la recherche sur les politiques, au (613) 943-2406.

Que savons-nous de la mondialisation ?

« À la suite des changements survenus dans les domaines de la politique économique et de la technologie, les économies autrefois isolées par des coûts de transport élevés ainsi que par des barrières artificielles qui compliquaient les échanges commerciaux et financiers, font maintenant toutes parties d'un réseau d'interactions économiques qui ne cesse de s'élargir. Cette véritable révolution économique, qui s'est mise en place durant les 15 dernières années, a été pour nous si subtile que nous ne connaissons encore qu'une infime partie des ramifications fondamentales qu'elle a créées pour la croissance économique, la distribution des revenus et des richesses, ainsi que pour les secteurs du commerce et des finances. Les pays en développement qui ont connu la croissance la plus rapide durant les vingt dernières années

Jeffrey Sachs, tiré d'un extrait de « International Economics : What Do We Know about Globalization? » FOREIGN POLICY, printemps 1998, Carnegie Endowment for International Peace. <http://foreignpolicy.com/foreignpolicy/> [traduction]

Économie et société axées sur le savoir – Incidence sur la structure professionnelle

« Les travailleurs du savoir, c'est-à-dire les personnes dont le travail consiste essentiellement à élaborer des idées ou à formuler des opinions d'experts, sont ceux dont le nombre a connu la croissance la plus rapide au sein de la population active au cours des vingt-cinq dernières années; leur proportion est passée de 6,1 p. 100 en 1971 à 13,1 p. 100 en 1995 [...] Ce phénomène a dans l'ensemble touché la totalité des groupes d'activités économiques, y compris les branches de l'industrie normalement dites « à faible technologie », et correspond par conséquent à une tendance générale au sein de l'économie canadienne. »

LAVOIE, Marie, et Richard ROY, Direction générale de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada, « Employment in the Information Economy: A Growth Accounting Exercise for Canada », *Quarterly Macroeconomic & Labour Review*, printemps 1997 [traduction].

Capsules des réseaux

Le rôle de la cohésion sociale

« Force est de constater que la société et l'économie ont une action réciproque, dans la mesure où la croissance économique renforce la cohésion sociale et la cohésion sociale favorise la croissance économique. Seule une société en santé offre le contexte propice à une croissance durable. Notre prospérité risque de ne pas durer si nous sacrifions l'un au profit de l'autre. »

DICK STANLEY, Recherche économique, Patrimoine canadien, "The Economic Consequences of Social Cohesion", 1997 [traduction].

DRHC a constaté que l'indice de santé sociale (ISS) pour le Canada et le PIB ont connu une évolution parallèle dans les années 70. Dès le début des années 80, par contre, un écart a commencé à se creuser entre les deux : le PIB a continué de grimper, tandis que l'ISS s'est mis à chuter. Cela a entraîné une divergence de plus en plus marquée des deux indices au cours des quinze dernières années. Les recherches de DRHC révèlent que le recul de l'ISS au Canada, dans les années 80, est attribuable essentiellement à la détérioration des conditions socio-économiques des jeunes et des adultes. Depuis, l'Indice ne cesse de dégrader des conditions socio-économiques des enfants au Canada.

Réseau sur la mondialisation:

L'émergence de la puissance douce

« Un élément clé de l'après-guerre froide est l'émergence de la « puissance douce » – la puissance de l'information et de la connaissance – en tant qu'aspect crucial des relations internationales. La puissance est maintenant beaucoup plus diffusée et fondée sur la coopération entre partenaires dans le cadre de coalitions formées autour d'enjeux particuliers. La puissance douce occupe non pas du territoire mais les esprits. ... (Elle) peut transformer des ennemis en alliés parce qu'elle permet de façonner les perspectives. Elle transforme donc l'art de la diplomatie dans la mesure où le partage de l'information, plutôt que sa sauvegarde, peut être essentiel au succès. »

Robert McRAE, « Le rôle du Canada en l'an 2005 », La mondialisation : défis et possibilités, volume 2, chapitre 2, p. 8 – 9.

DRHC, « Bulletin de la recherche sociale : un indice de santé sociale pour le Canada », Direction générale de la recherche appliquée, document de recherche, R-97-9E.

Croissance –

La marée montante soulève-t-elle tous les bateaux?

« Notre analyse de la période comprise entre 1973 et 1995 montre que la performance économique a de fait contribué à réduire l'incidence de faible revenu des familles canadiennes [...] les familles à faible revenu tirent un avantage de la performance économique, dont les retombées se répartissent jusqu'au bas de la pyramide de distribution des revenus [...] Cependant, à cause de l'égallité croissante [du revenu marchand], le lien entre performance et réduction de faible revenu s'est affaibli [particulièrement] après 1980 [...] En bref, il appert qu'une amélioration de l'économie est importante pour réduire le faible revenu. Cependant, la capacité de l'amélioration de la performance économique à réduire l'incidence de faible revenu dépend en fin de compte de la manière dont les gains de l'expansion sont redistribués. »

Myles ZYBLOCK, et Zhengxi LIN, Existe-t-il des liens entre la performance économique, les paiements de transfert, l'inégalité et le faible revenu?, Statistique Canada, décembre 1997.

Développement humain – L'indice de santé sociale



La mondialisation et le développement international

« La vague de la mondialisation remet à flot certains navires mais en submerge d'autres... ces 15 dernières années, le bilan est très contrasté. Alors que près de trois milliards de personnes dans près de 60 pays (essentiellement en Asie et dans l'OCDE) se sont enrichies, une centaine de pays où vivent près de 1,6 milliard de personnes connaissent le déclin ou la stagnation économique. Dans 70 d'entre eux, le revenu moyen est inférieur à celui de 1980; dans 43, il est même inférieur à celui de 1970. » (p. 5)

« Les flux financiers vers le Sud sont extrêmement inégaux. Certaines régions et nations sont abandonnées à leur sort et ne connaissent de l'économie mondiale que la fuite des capitaux, l'endettement et l'aide. Seule une vingtaine de pays en développement reçoit des apports massifs en capitaux privés et les deux tiers du total des investissements directs étrangers dans le monde en développement sont accaparés par seulement huit pays... L'Afrique subsaharienne est très marginalisée. En 1994, alors que le total des investissements directs étrangers dans le monde en développement atteignait 80 milliards de \$US, 43 pays subsahariens recevaient seulement 3 milliards de \$US, dont les deux tiers pour le seul Nigeria. » (p. 2)

KELLER-HERZOG, Angela, et Sue SZABO, « Mondialisation et développement », *Express sur le développement* (ACDI: n° 8, 1997).

Un tournant décisif de notre histoire

Le scénario malhusien alarmiste de la fin du monde a maintes et maintes fois été cité dans des revues savantes et la presse populaire. Le pullulement des populations et la rareté des ressources, sans oublier le manque de respect systématique pour l'environnement, sont vus comme autant de signes prémonitoires de l'inévitable fin de la suprématie de l'être humain sur la planète. Dans un article publié récemment dans la revue *Atlantic Monthly*, Bill McKibben, sans sonner le glas de l'humanité, attire l'attention de manière convaincante sur une multitude de signaux de détresse auxquels il faudrait prendre garde. L'auteur croit que les quelques décennies à venir seront cruciales pour la continuité de l'espèce humaine.

Dans cet article, intitulé « A Special Moment in History », McKibben part du postulat que les habitants de la Terre sont en train de pousser leur planète aux limites de ses capacités. L'augmentation du nombre d'habitants sur la planète n'est pas en soi quelque chose d'insoutenable. Le problème, le véritable, ce sont plutôt nos styles de vie et les choix technologiques que nous faisons.

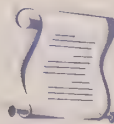
La voie de la mondialisation, qui s'accompagne de la promesse implicite d'une amélioration du niveau de vie, d'une part, postule plus de ressources et une activité économique accrue et, d'autre part, risque d'amplifier le problème de la pollution. L'objectif des pays en développement d'atteindre un style de vie comparable à celui de l'Amérique du Nord n'est tout simplement pas réalisable pour tous. Même tous les progrès technologiques permettant de surmonter les obstacles au développement ne sauraient compenser le manque de ressources entraîné de la pollution, et les niveaux de pollution actuels sont en train de défigurer la planète (réchauffement de la planète, extinction massive des espèces, etc.). C'est ainsi que l'augmentation de la pollution, phénomène a priori simple et anodin, déclenche une série de problèmes.

Les antithèses du postulat de McKibben s'appuient sur des faits historiques infléchant la théorie de Malthus. L'économiste danois Ester Boserup avance que chaque problème « insurmontable » auquel l'être humain s'est heurté durant son histoire a été aplani grâce au génie humain et au progrès technologique. Julian Simon, partageant cet avis, affirme qu'une augmentation massive de la population suppose une expansion du bagage cognitif commun, ce qui nous permettrait de triompher des difficultés associées à la surpopulation.

Seul le temps prouvera la validité des scénarios de la fin du monde par la surpopulation. Ce qu'il faut retenir de l'analyse de McKibben néanmoins, c'est que nous ne disposons plus de tout le temps nécessaire et qu'il est grand temps pour nous de prendre des décisions difficiles. D'où le titre *Un tournant décisif de notre histoire*.

Bill McKibben, « A Special Moment in History », *Atlantic Monthly*, mai 1998.

Mot des coprésidents



La mondialisation et les gouvernements : Les autorités publiques conservent des marges de manœuvre

On entend parfois dire que la mondialisation a pour résultat de limiter le champ d'action des gouvernements. On lui reproche de retirer au gouvernement ses pouvoirs au profit des entreprises et ONG multinationales, des entités locales et des organisations transnationales. D'après les tenants de cette idée, la mondialisation imposerait au gouvernement de sacrifier le volet social dans l'intérêt de la croissance économique. Dans le cas du Canada, obligé de se faire, comme d'autres pays de moindre importance économique, aux approches adoptées par un voisin plus « gros », les pressions de l'intégration s'exerceraient surtout à l'échelle nord-américaine.

Cette façon de voir a fait porter l'attention sur les fondements du secteur public et la « redéfinition du rôle de l'État ». De la Nouvelle-Zélande aux Pays-Bas, on a appris et réappris que quantité n'est pas forcément synonyme de qualité. Pour emprunter l'expression de Bill Clinton, l'« époque des gros gouvernements » est révolue et on s'avance maintenant sur la voie d'une conception tout à fait différente et généralement bien meilleure du rôle de l'État.

Toutefois, la vision de gouvernements nationaux tourmentés, coincés entre la prestation de services et des

Keith BANTING, George HOBERG, et Richard SIMÉON, *Degrees of Freedom: Canada and the United States in a Changing World*, (McGill-Queen's University Press Kingston, 1997).

Un exemple frappant de ce type d'analyse au Canada se retrouve dans l'ouvrage intitulé *Degrees of Freedom*, publié par Keith Banting, George Hoberg et Richard Simeon. Les auteurs étudient la latitude dont on dispose dans le domaine des politiques et les tendances à la convergence et à la divergence entre le Canada et les États-Unis concernant divers domaines importants des politiques, y compris les dimensions sociales, environnementales, macro-économiques et industrielles. Dans l'ensemble, ils concluent qu'il n'y a

budgétaires restreints, peut aussi mener à l'inaction, à l'abandon et au sentiment que le gouvernement est incapable de régler les problèmes sociaux. Des intellectuels et des universitaires ont commencé à réexaminer la marge de manœuvre des gouvernements dans l'élaboration de politiques innovatrices. Nombreux sont ceux qui trouvent qu'on a exagéré les pressions poussant à une plus forte intégration des politiques. Selon la perspective idéologique de chacun, on se rend compte qu'il existe des possibilités d'action beaucoup plus vastes que l'on craignait ou n'avait espéré.

Degrees of Freedom se situe parmi un certain nombre d'ouvrages qui accompagnent l'émergence d'un nouveau modèle canadien de la politique gouvernementale, que le greffier du Conseil prive a décrit ainsi dans son Cinquième Rapport annuel au Premier ministre : « Depuis une dizaine d'années, on parle beaucoup des répercussions de la mondialisation dans une économie de marché. Au cours des dix prochaines années, on entendra parler encore plus de l'importance des institutions démocratiques et publiques dans une société globale performante ». Il y a donc un terrain d'entente prometteur dans le contexte des valeurs canadiennes.

absolument pas eu d'harmonisation générale des politiques gouvernementales canadiennes et américaines. À titre de preuve, ils mentionnent les différences persistantes et importantes qui opposent les manières de s'ajuster du Canada et des États-Unis dans plusieurs domaines, y compris ceux qui jouent un rôle essentiel dans l'identité canadienne, comme celui de la politique sociale. Selon eux, les États continuent de jouir de divers degrés de liberté dans la détermination de la voie qu'ils veulent suivre.

Jim Lahey
Coprésident, CRP

Alan Nymark
Coprésident, CRP

Bienvenue!

Comme son nom l'indique, le bulletin « Horizons » brosse un tableau des recherches prospectives récentes sur les politiques au Canada et ailleurs. Vous voulez en savoir plus? Rien de plus facile, grâce aux références bibliographiques qui accompagnent chaque rapport de recherches universitaires ou ministérielles mentionnées.

La conclusion, c'est notre devise. En effet, il ne vous faudra que quelques minutes pour parcourir ce bulletin, soit le temps de vous rendre en taxi de la Place du Portage à l'édifice Langevin. Notre but est non seulement



Regard sur l'extérieur

Le Projet Millennium

Le Projet Millennium est une initiative de l'Université des Nations Unies (UNU), menée conjointement avec le Smithsonian Institute, le Futures Group et l'American Council for the UNU. Le premier rapport annuel, intitulé 1997 State of the Future: Implications for Action Today, fait état des consultations tenues avec plus de 200 futursologues, universitaires et décideurs d'une cinquantaine de pays, et signale 15 grands domaines d'intérêt :

- croissance de la population mondiale
- diminution des réserves d'eau douce

- élargissement du fossé entre les riches et les pauvres
 - maladies et microbes nouveaux et récidivants
 - affaiblissement de la capacité décisionnelle
 - accroissement du terrorisme
 - dynamique être humain-environnement
 - évolution de la condition de la femme
 - hostilités religieuses, ethniques et raciales
 - avantages et dangers du cyberspace
 - crime organisé dans le monde
- menaces et promesses de croissance économique
- vieillissement des centrales nucléaires
- pandémie grandissante du VIH
- nouvelles formes du travail
- Trois scénarios ont aussi été explorés : la cybertopie, les lendemains d'un écroulement des systèmes financiers mondiaux et un monde caractérisé par la rareté des emplois. On peut trouver un complément d'information sur le Projet Millennium à l'adresse : <http://nko.org/millennium>

1	Regard sur l'extérieur
2	Mot des coprésidents
3	La mondialisation et les gouvernements
4	Le coin du livre
5	Capsules des réseaux
6	Le rôle de la cohésion sociale
7	L'indice de santé sociale
8	Mondialisation - émergence de la puissance douce
9	Croissance - La marée montante soulève-t-elle tous les bateaux?
10	Économie et société axées sur la structure professionnelle
11	Activités à venir
12	Regard sur l'avenir : La mondialisation et le venir de l'État providence
13	Chroniqueur d'un réseau : La politique étrangère canadienne dans un monde en évolution
14	Dans le Web
15	Liens canadiens
16	Témoins
17	Le saviez-vous...

de vous informer, mais aussi de mettre en relief et célébrer les recherches de qualité menées à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration fédérale.

Ce numéro traite de divers sujets, mais principalement de la mondialisation. Nous nous promettons d'aborder au cours des prochains numéros d'autres sujets qui s'étendent au-delà des limites d'une seule discipline ou d'un seul domaine d'intérêt.

Secrétariat de la recherche sur les politiques

POLICY RESEARCH INITIATIVE HORIZONS

EMERGING DEVELOPMENTS AND KNOWLEDGE IN PUBLIC POLICY RESEARCH

Welcome

In the second issue of "Horizons", the organizing theme is information communications technologies (ICTs) – an area rife with buzzwords, hyperbole and uncertainty. Nevertheless, one does not have to be a cyber-guru to believe that ICTs will have sweeping economic, social and cultural implications for Canada and the world.

In the sections that follow, we attempt to cut through the "noise" surrounding ICTs by looking at their impact from a variety of

policy and research perspectives. Of course, ICTs are only one example of a technology area with rich public policy implications. Technophiles can take heart that this issue marks the beginning of our dialogue. Future issues of Horizons will also contain treatment of technology-related items, and, as always, we look forward to your ideas and suggestions.

Policy Research Secretariat

Krugman on the Information Age: A Dissenting Opinion

Pretend it's the 21st century. Now take a look backwards. What do you see? For acclaimed U.S. economist Paul Krugman, the view does not include the emergence of an ICT-based cybertopia.

"The future, everyone insisted, would bring an 'information economy', which would mainly produce intangibles; the good jobs would go to 'symbolic analysts', who would push icons around on computer screens; and knowledge rather than traditionally important resources like oil or land would become the main source of wealth and

power. ...First, for all of the talk of an information economy, ultimately an economy must serve consumers – and consumers don't want information, they want tangible goods. In particular, the billions of Third World families who finally began to have some purchasing power as the twentieth century ended did not want pretty graphics on the Internet – they wanted to live in nice houses, drive cars, and eat meat. Second, the Information Revolution of the late twentieth century was – as everyone should have realized – a spectacular but only partial success. Simple infor-

mation processing became faster and cheaper than anyone had imagined possible; but the once confident Artificial Intelligence movement went from defeat to defeat. As Marvin Minsky, one of the movement's founders, despairingly remarked, 'What people vaguely call common sense is actually something more intricate than most of the technical expertise we admire.' — which is why, even at the end of the twenty-first century, there are still no robot plumbers." (p. 197)

Paul Krugman. *The Accidental Theorist*. (New York: W.W. Norton), 1998.

In this issue

Welcome	1
Executive Brief	2
Bookmark	3
Network Nuggets	4
Upcoming Events	5
A Look Ahead	6
Cyberzone	7
Eyewitness	8
Network Columnist	10
Tool Kit	12
Across Canada	13
Canadian Connections	15
Looking Outward	16
Did You Know?	18

Policy Reflections

"Whatever is simple is always false; whatever is not is unusable."

(French poet, Paul Valéry)

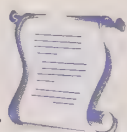
"Simple ideas are the ideas that change the world".

(French statesman, Jean Monnet)





Executive Brief



Understanding the Knowledge-Based Economy and Society (KBES)

It is difficult to write on information communications technologies (ICTs) and their economic and social impacts without recourse to sweeping statements. The impact of ICTs on the Canadian economy and society is likely to be far more nuanced than predicted by Silicon Valley (North or South) or the growing number of equally fashionable sceptics and naysayers. As policy researchers, it is our challenge to understand current and future impacts in a balanced, critical manner. It won't be easy.

In concert with other emerging technologies that have profound implications for the world, such as the ability to manipulate the human genome, ICTs are helping to transform Canada and other developed countries into knowledge-based economies and societies. The knowledge-based economy and society (KBES) represents a formidable analytic challenge engaging both the intellect and the imagination. The breadth of issues is vast, ranging from privacy and intellectual property regulation to the emergence of information "haves" and "have-nots" within Canada and at the global level. **In a very real sense, all public policy researchers need to have a good understanding of ICT issues and the key dimensions of the KBES.**

The KBES is also an intellectual construct for accessing such concepts as life-long learning, continuous innovation, and

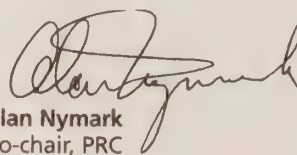
knowledge management, i.e., the processes by which organizations, institutions and even societies develop, share and use ideas. At Harvard University's Second International Conference on the Internet and Society last May, IBM Chairman and CEO, Lou Gerstner, observed that the "critical success factor (for organizations) in the 21st century will be knowledge management." He particularly stressed the need for managers to "create an environment of trust for collaboration" and develop the necessary "horizontal connectivities that allow sharing of knowledge." **In short, technology is the easy part, organizational change is the hard part.** While some departments, like Industry Canada, have made remarkable strides as knowledge organizations, more work needs to be done if government is to reap the full benefits of ICTs and operate effectively in the new environment.

Given the potential impact of ICTs, it is not surprising that the Policy Research Initiative (PRI) made the knowledge-based economy and society the subject of its first cross-network pilot project. Led by Ned Ellis (Canadian Heritage), Denis Gauthier (Industry Canada), Jean-Pierre Voyer (Human Resources Development) and Nancy Wildgoose (Canadian International Development Agency), the KBES pilot project brings together researchers from each of our four research

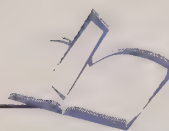
networks: Growth, Human Development, Social Cohesion, and Global. From this diversity of perspectives, we are engaged in addressing a variety of timely, but vexing, research issues. To date our focus has been threefold:

- to examine the evidence available on the emergence of a "new" economy and society;
- to gain a better understanding of the dynamics which govern it; and,
- most importantly, to understand the changes it requires from individuals, firms, institutions and society as a whole.

A series of KBES workshops to share findings and advance knowledge are underway. In March 1998, a successful workshop was held to discuss research examining evidence and emerging dynamics of the KBES. A second workshop is planned for September 21-22, 1998 at Mont Tremblant on business and the KBES. The third workshop on the individual and the KBES will be held from November 5-6, 1998 in Vancouver. In February 1999, the final workshop will be held on society and the KBES. The series will conclude with a policy roundtable, to be held in May 1999, that


Alan Nymark
Co-chair, PRC

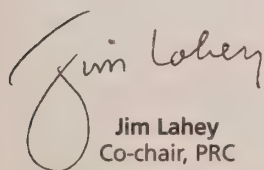
Bookmark



will address the need for adjustment by institutions to the KBES.

We are only now sketching out the portrait of the emerging knowledge-based economy and society. There are (and will remain) data gaps that will hamper full understanding, and the problems associated with developing a meaningful statistical profile in such a quickly changing environment remain significant. The dearth of time series and international comparative statistics in some areas means that assessment must occur without the benefit of familiar reference points.

An equally large challenge involves a breadth of vision. To understand the KBES, researchers must learn to think outside the comforting confines of departmental and disciplinary thinking, while still remaining grounded. It means understanding that technology can have unexpected consequences, and that straight-line technological determinism needs to be tempered by an appreciation of the ways in which individuals, and economic and societal structures mediate the development and application of new technologies. As we noted at the outset, it won't be easy. It will, however, be of critical importance to developing effective public policy for Canada in the 21st century.


 Jim Lahey
 Co-chair, PRC

Knowledge-based Economy and Society
 Pilot Project. [Workshop Report](#),
 March 23 24, 1998.

Investing in Innovation

Chapter 1 - Challenges to Technology Policy in a Changing
 World Economy

Lewis M. Branscomb and Richard Florida

"... the use of public-private partnerships can join publicly funded research in universities and national laboratories as a powerful institutional mechanism for innovation. This new way of working with the private sector puts heavy demands on government officials. It was easy to run a technology policy when government decided what research was needed, agreed to pay for it, and picked the people to do it. **Now government must work more by indirection and must understand the way the new economy works, sector by sector, much more profoundly.** If it succeeds, the public and the business community can build their confidence in a new kind of relationship between government and the institutions and people in our society." (p. 7)

Lewis M. Branscomb and James H. Keller (editors). [Investing in Innovation: Creating a Research and Innovation Policy That Works](#) (Cambridge: MIT Press), 1998.

Highway Access Needed

"Canadians will not be able to participate in a knowledge society unless they are in a position to use the Information Highway. For this reason, access to the Information Highway is crucial to Canada's future as a knowledge society and to its success as a knowledge economy. Without access, the longer-term effectiveness of policy frameworks for the Information Highway is questionable. Moreover, **without access, the economic, social and cultural benefits of the Information Highway for Canadians may well prove to be illusory.**" (p. 126)

Information Highway Advisory Council, [Preparing Canada for a Digital World: Final Report of the Information Highway Advisory Council](#). (Information Highway Advisory Council, 1997). Available electronically at: <http://strategis.ic.gc.ca/IHAC>

Don Tapscott's Growing Up Digital

"We've shifted from the generation gap to a generation lap – kids outpacing and overtaking adults on the technology track, lapping them in many areas of daily life ... **Society has never before experienced this phenomenon of the knowledge hierarchy being so effectively flipped on its head.**" (p. 36)

Don Tapscott. [Growing Up Digital: The Rise of the Net Generation](#). (Toronto: McGraw-Hill), 1997.

Network Nuggets

Knowledge-Based Economy and Society

"...the high-tech classification of an industry...should not be used to classify all firms therein by their degree of technological competence. In reality, an industry is made up of many different types of firms – some of which are more advanced than others. **Some firms in low-tech industries may have higher technological skills than the average firm in a high-tech industry.** Classification schemes that refer to a whole industry as low-tech may be used to unfairly characterize all firms in an industry as low-tech whereas, in reality, some of those firms may be extremely advanced technologically." (p. 7)

John Baldwin (Statistics Canada), "Are There High-Tech Industries or Only High-Tech Firms? Evidence From New Technology-Based Firms", presented to the KBES Workshop, Session 1: The Knowledge-Based Economy on March 23, 1998.

Social Cohesion

"Scenarios of the information society have made some assumptions that seem to be flawed. The steady rates of growth in the use of the Internet in Canada have widely been interpreted to mean that the vast majority will soon have access. However, survey data shows very uneven distribution by location, household income, age, education, and home language. Certain provinces appear to be falling behind and use in rural areas is relatively low. It is clear that the richer and the more educated the individual, the greater the chances that he or she will have connection. Seniors appear to have much lower rates of access compared to their proportion in the population. Lack of familiarity with English seems to be a definite disadvantage. We have also learned that access does not necessarily mean use, and that simple data about use by men and women fail to demonstrate that males tend to be the heaviest users of the Internet." (p. 31)

"...Compared to the present focus on measuring access, an approach that would seek to measure how on-line technologies are enabling individuals' societal participation may be more useful for overall policy purposes of liberal democracies". (p. 5)

Karim H. Karim, Sandy Smeltzer and Yohanna Loucheur, (Canadian Heritage), "On-Line Access and Participation in Canadian Society", March 1998.

Growth

"The coming boom in service trade is likely to affect a very different segment of the workforce – namely, highly skilled professionals. **It will be their services – legal, engineering, accounting, computer programming, etc. – that will be sold electronically,** not those of the low-end service providers, such as taxi drivers, barbers, and hamburger flippers. Disputes are certain to arise about the accreditation of those doing the work; for example, will credentials recognized in India be recognized in Canada or the United States? In addition, Dr. Hufbauer pointed out, there is the matter of the taxation of services performed at a distance. Will governments attempt to tax providers of distance services? Encryption (especially of the payments system) also takes on a commercial as well as security/criminal significance in that context." (p. 12)

"Gary Hufbauer on Trade and Investment Issues," in [Micro-Economic Policy Analysis Branch Bulletin](#), Spring 1998.

Upcoming Events



Human Development: Positive labour market outcomes for most 1990 graduates

"Postsecondary students who graduated in 1990 – Generation X – are not doing as poorly in the job market as commonly thought. In fact, they are doing as well five years after graduation as earlier graduates. ... More specifically, about four out of five college and university graduates were employed full-time in 1995, with less than ten percent working in jobs unrelated to their education. ... Unemployment rates varied with field of study as well as educational level. Graduates in health professions have consistently had the lowest unemployment rate while those in fine and applied arts have generally faced the highest rates."

HRDC, *Applied Research Bulletin*, Winter-Spring 1998, Vol. 4, no. 1, pp.1-3.

DATE	EVENTS
SEPT. 21-22	<p>The KBES Pilot Project hosts its second workshop "Doing Business in the Knowledge-Based Economy: Facts and Policy Challenges"</p> <p>Location: Mont-Tremblant, Québec</p> <p>For more information: Sylvie Méthot, Centre inter-universitaire de recherche en Analyse des Organisations, Tel. (514) 985-4004 http://www.cirano.umontreal.ca/kbe/eregistration.html</p>
OCT. 1-2	<p>National Conference on Policy Research "Creating Linkages" is this year's theme for the national policy research conference of the PRI.</p> <p>Get the most up-to-date version of the conference program at http://policyresearch.gc.ca/1998conference/</p> <p>Location: Ottawa</p> <p>For more information: Paul Henry, Policy Research Secretariat, Tel. (613) 943-2406.</p>
Nov. 5-6	<p>The third workshop of the KBES will address "Transition to the Knowledge Society: Policies and Strategies for Individual Participation and Learning".</p> <p>Location: Westin Bayshore Hotel, Vancouver, BC</p> <p>For more information: Philippe Massé, Human Resources Development Canada, Tel. (819) 994-4465</p>

Global

"The growing reliance on information technology and computers to conduct a nation's business brings its own vulnerabilities, and they can be substantial. For example, the US Department of Defence has over 2 million computers, over 10,000 local-area networks and over 100 long-distance networks. Together, they coordinate and implement every element of its missions, from weapons design to battlefield management. In 1995, as many as 200,000 intrusions were recorded into the DOD's unclassified computers – intrusions that resulted in

the modification, theft and destruction of data and software and that shut down computers and networks. ...today the potential ease of information operations raises the prospect of a bloodless, electronic Pearl Harbour – or what Sun Tzu described two millennia ago as 'vanquishing the enemy without fighting'." (p. 13)

Global Network Research Team Report on "Understanding how the new instruments of influence and new partnerships (in particular with non-state actors) can support the pursuit of Canada's interests at home and abroad." June 30, 1998.

A Look Ahead



The Irony of Technology

Technological innovations usually have profound implications for societies and politics, although the full range of such consequences is rarely anticipated. In some cases, the consequences may even have effects contrary to that for which the technologies were designed. For example, in the early modern period, one of the more enthusiastic supporters of the printing press was the Roman Catholic Church. Bishops and clergy actively encouraged the establishment of presses in monasteries to facilitate the swift production of Bibles. Unfortunately for them, few anticipated that the very same technology would be used by "heretics" and religious dissidents, eventually undermining the unity of the Church altogether in the conflagration of the Protestant Reformation.

Today, we may be seeing the first elements of some unintended consequences of the Internet and other digital information technologies, a complex of technological innovations driven primarily by military and commercial interests. An example of one of these unintended consequences was the loose network of activists that emerged to lobby against the proposed Multilateral Agreement on Investment (MAI). The network, which included numerous non-governmental organizations from developed and developing worlds alike, mounted a massive campaign against the MAI at the heart of which was an Internet-based strategy of information circulation

and publication. Never before had government ministers and officials in such an arcane issue-area faced such a concerted and systematically effective campaign.

For now, the agreement appears to have been shelved, at least at the Organisation for Economic Cooperation and Development, signaling a short-term

As we move deeper into a communications environment featuring distributed networks, interactive technologies, and "niche" television programs, the character of collective identity is bound to change.

victory for the anti-MAI network. More importantly, however, the episode illustrated the potential power of civil society activism on the Internet. Can governments ever again negotiate international agreements without the virtual swarming of scores of NGOs and activists? If not, what does this mean for traditional avenues of political representation and participation? Who has a "right" to participate in international fora? Who should be excluded?

Another unintended consequence, more diffuse and extended than the previous, may centre on the question of collective identity. Historically, there has been a close relationship between standardized communication technologies, such as the printing press, and mass national identities. As we move deeper into

a communications environment featuring distributed networks, interactive technologies, and "niche" television programs, the character of collective identity is bound to change. Some believe, wistfully perhaps, that such technologies will create a new breed of global "netizens" who will leave nations behind and identify with humanity as a whole. Yet a tour

of some of the dark alleys and obscure corners of the Internet reveals a glimpse of a rather different form of collective identity emerging, one oriented towards a more primal impulse.

Amid the virtual realities and created worlds of hypermedia consumer culture, fringe groups and cults, ranging from Japan's Aum Shinrikyo to California-style New Agers are developing surprisingly sophisticated, visible presences on the World-Wide Web. While it may be tempting to dismiss these groups on rational grounds, collective identities are rarely formed in accordance with rationality, as the sentiments surrounding nationalism have all too often demonstrated. What each of these diverse movements share is a trait common to all previous collective identities: the search for

deeper meaning in a world of uncertainty and change. In them, we may be seeing a possible rival to the nation - not a single global cosmopolitan culture, but a swirling maelstrom of subcultures and fringe identities.

Although the unintended consequences of technological innovation are rarely anticipated, their effects are usually profound and enduring. With the anti-MAI networks, and the rise of new unconventional belief systems, such

unintended consequences may just now be surfacing.

What are we to make of these developments? Governments, whose comfort level with the unknown is typically low, will face a much more "chaotic" environment, both domestically and in foreign affairs. From a social science perspective, **linear models of change that extrapolate the effects of technology from the uses for which they were designed need to be broadened**

to accommodate unanticipated dimensions. Above all, broad-based support for massive technological changes must be treated with caution, for rarely do such changes come without ironic consequences.

Ronald J. Deibert
 Assistant Professor
 Department of Political Science
 University of Toronto
 email: r.deibert@utoronto.ca
<http://www.chass.utoronto.ca/~rdeibert/>

From the Cyberzone



Red Rocks and Ivy

Looking for cutting edge American perspectives on the information age? Harvard's Information Infrastructure Project (HIIP) and Phil Agre's Red Rock Eater News Service are interesting studies in contrast:

<http://www.ksg.harvard.edu/iip/>

Established in 1989, the HIIP is a multidisciplinary project bringing together top academics from the fields of public policy, law, business, education and computer science. It has been and continues to be influential in defining the forward-looking public policy agenda.

<http://dlis.gseis.ucla.edu/people/pagre/>

A recent speaker at the federal government's "Government on the Net" conference in April, Phil Agre, an associate professor at the Department of Information Studies at UCLA, has developed a mailing list for the discriminating technophile:

<http://dlis.gseis.ucla.edu/people/pagre/rre.html> The Red Rock Eater (RRE) is an electronic mailing list which focuses on the social and political aspects of computing and networking. Dr. Agre sends what he believes to be the best and most interesting information from many sources and forwards them to the RRE. About 5-10 messages are sent per week.

WANTED

Ideas

The policy research and ideas environment is in constant change. Despite what you may have heard, no single department, discipline or source has all of the answers or even all of the questions. **We are on the look-out for cutting edge research, ideas and knowledge in public policy to profile in Horizons.** If you know of some noteworthy horizontal policy research, please contact Allen Sutherland at a.sutherland@prs-srp.gc.ca or call (613) 943-2490.

Thanks.

Eyewitness



Harvard's Vision of the Internet and Society

Harvard University's Second International Conference on the Internet and Society from May 27 – 29, 1998 provided a forum for leading figures from industry (Oracle's Larry Ellison), academia (Harvard's Joe Nye), and popular culture (Snowcrash's Neal Stephenson) to present their thoughts on the Internet's directions and implications. Set against the backdrop of the Microsoft anti-trust case, the conference was notable for the spontaneous conversion of Silicon Valley entrepreneurs to the virtues of government regulation. Other front burner concerns included privacy, enabling electronic commerce, maintaining the pace of innova-

tion through the maintenance of open architectures, and cryptography. Controversial Internet journalist, Matt Drudge, startled the audience with a series of bold pronouncements on the emergence of a citizen press, while defending his reporting techniques with the blanket statement that "all truth begins as hearsay", but failing to notice (or care) that the reverse could not be said.

One of the more interesting themes to emerge from the conference surrounded the implications of the Internet for the development of efficient markets. **Larry Ellison predicted that "electronic mediation" between buyers**

and sellers on the Internet would create "efficient markets for everything". Other speakers echoed these sentiments by predicting that information communications technologies would flatten distribution chains and organizational hierarchies. The likely survivors in such a chaotic market environment were seen to be a select number of prestigious brand names, that would provide trusted third party mediation of consumer interests.

The prospects of electronic education were hotly debated. Some predicted the rapid demise of "the sage on the stage" traditional university education.

Congress of the Social Sciences and Humanities

On June 2, the Policy Research Secretariat, in collaboration with the Canadian Political Science Association, used the occasion of the 1998 Congress of the Social Sciences and Humanities (formerly, the Learned's) to discuss the challenges of managing multidisciplinary research projects. The session received thoughtful contributions from panelists and participants alike.

For instance, Jill Vickers (Carleton University) emphasized the challenges of carrying out horizontal and multidisciplinary research projects. She noted that the move from a discipline-based approach to a multidisciplinary

approach requires a significant investment. **Learning how to communicate across disciplines (e.g., from economics to sociology) is not unlike learning another language. It takes time and effort.** Despite the challenges and investment required to carry out multidisciplinary projects, she encouraged researchers to make the effort to engage in multidisciplinary projects "because it produces really exciting research opportunities in which learning is an ongoing feature of the process and it produces strikingly better research outcomes".

As one of the co-chairs of the KBES pilot-project, Ned Ellis

outlined the experience and challenges so far in managing this horizontal pilot project. The later include: lack of recognition and rewards for horizontal work; incompatible jargon; and different levels of access, capacity and use of data in research activities.

Following up on this, Michael Wolfson (from Statistics Canada) highlighted the need to build an integrated system for socio-economic statistics, in support of more horizontal policy research and policy development. He emphasized the need to move beyond simply monitoring socio-economic outcomes (in areas like health and education), to

Others saw the Internet as a complement to traditional methods of teaching, and doubted that Internet-based distance learning could truly replace the university experience. The latter tended to be practitioners and were generally more convincing. For instance, it was observed that **libraries were becoming more active, not less, with more books than ever being checked out across the United States.** The Internet was seen to promote critical reflection and good research skills. But there were also concerns that the Internet could become a "weapon of mass distraction", and that bad information might drive out the good.

For conference proceedings, see <http://cyber.harvard.edu>

understanding better and documenting the "cause & effect" relationships. This, in turn, requires multi-skilled individuals who are able to cover a wide range of topics, from quantitative skills of data analysis, computing, knowledge of social science theories and concepts, to familiarity with the public policy process. Michael Wolfson noted that these multi-skilled individuals are in very short supply, and that very few graduates come out from universities with these attributes.

The full report of this session is available at <http://policyresearch.gc.ca/keydocs/learneds98/rapport-e.htm>

Women and the KBES

On June 15, 1998, Status of Women Canada and the Policy Research Secretariat hosted a workshop entitled Women and the Knowledge-Based Economy and Society (KBES). The objective was to discuss issues related to the KBES from the perspective of women, in order to shape directions for policy research and development.

Starting off the discussion was Heather Menzies, of the Canadian Studies department at Carleton University, presenting her paper, "Women and the Knowledge-Based Economy and Society". Her key findings included:

- Basic computer literacy among women does not seem to be a problem; rather, time and financial constraints seem to prevent more women from participating in the KBES.
- KBES presents great opportunities for women in that women are well-represented in small and medium-sized businesses, and in occupations that are experiencing the greatest growth in the KBES — rather surprisingly the social sciences.
- Possible "dangers" to women from the KBES include the growth of non-standard work, which may lead to their re-ghettoization in the home.

Also leading the discussion were representatives from the KBES Pilot Project: Valerie Clements from Human Resources Development Canada, Ned Ellis from Canadian Heritage, Lois Stevenson from Industry Canada, and Nancy Wildgoose from the Canadian International Development Agency. The issues they raised included:

- A need to focus on the social aspects of the KBES and to recognize the use of technology as a way to augment, amplify, and enrich relationships (social, political, and cultural ties) between citizens.
- Polarization is increasing between users and non-users of information technologies. For example, users of the Internet tend to be wealthy, young, urban, educated and white. Women should become more actively involved in emerging technologies if these technologies are to more fully serve their interests.
- There may be an over-emphasis on symbols of the KBES (i.e. Internet access), ignoring the learning processes, and knowledge and skills acquisition necessary to benefit from the KBES.

More information or a copy of the report on the workshop can be obtained by contacting Margaret Moore of the Policy Research Secretariat at m.moore@prs-srp.gc.ca or (613) 947-7761.

Network Columnist



Does Canada Possess the Skills Necessary to Meet the Demands of the Knowledge Economy?

It is generally recognized that Canada faces a new economic reality caused by technological change, particularly those changes associated with the new information communications technologies (ICTs), and the emergence of global competition. One can claim that this reality is not entirely new – advanced economies have had to adapt to several waves of technological change, and the progressive liberalization of markets. But it is clear that the industrialized economies are experiencing a new period of economic development in which knowledge plays a more important role in the organization and development of economic activities.

What are the implications of these developments for the Canadian labour force? There is no doubt that the increased complexity and technical sophistication of economic activities has led to a significant transformation of the skills required by the labour force. Some recent studies by Human Resources Development Canada (HRDC) have shown the rise in occupations and jobs with high knowledge content. Between 1971 and 1996, jobs in so-called “knowledge occupations” – that is, where the primary function is the production of ideas – registered by far the highest

growth rate (5.2% per year). This is an increase nearly seven times greater than that for workers involved in the production of goods and one-and-a-half times greater than that for workers providing services.

Do we have enough qualified workers to keep pace with this rising demand? According to the media, one might sometimes believe that Canada is about to experience some serious shortages. Yet, if one looks at recent trends, there is no reason to be overly concerned. Canadians are highly educated and continue to invest a lot in education. The proportion of workers who possess a post-secondary diploma has increased from 26% for the period 1976-82 to nearly 45% for the period 1990-96. Canada has the highest enrollment rate in post-secondary education among OECD countries.

In addition, it is necessary to recognize that even if the demand for high-skill knowledge workers rises quickly, the share of these workers did not represent more than 8.5% of total employment in 1996.

There are some indications that, far from suffering a deficit, the country will perhaps be in the position of having a skills surplus. According to census information

and calculations by HRDC, jobs requiring university diplomas rose 40% between 1971 and 1991, but the number of graduates rose even more, by 140%. There are other indications that leaves one thinking that more qualified workers have started to displace less qualified workers in the labour market. In the 1980s, the increase in the number of highly qualified employees matched fairly well the rise in the number of jobs requiring these skills. The same was true for employees and jobs requiring lower skills. During the 1990s, however, the number of highly skilled workers rose more rapidly than the number of jobs requiring high skill levels. In this decade, the number of low-skill employees fell by one million, despite the fact that the number of jobs requiring these qualifications grew slightly. This implies that highly skilled people have simply accepted the positions intended for less skilled workers.

If there had really been a skills deficit, one would have expected to observe an improvement in the wages and job opportunities among highly skilled workers in comparison with less skilled workers. The lack of qualified workers should (in theory) lead to salary increases and a greater number of job offers for those who possess these skills. Yet, other studies undertaken by HRDC show that the relative situation of low-skilled workers, taken as a whole, has not deteriorated

during the last 20 years. There was virtually no change in the relative wage ratio between the two groups. The same holds true for employment/population ratios. These results differ sharply with the general diagnosis made by the OECD about the deterioration of the economic situation of low-skill workers in OECD countries. They also contrast sharply with

It is often felt that only new entrants in the labour market can respond to new skill requirements, and that educational institutions therefore need to adjust to these new demands. This ignores the fact that many individuals already in the labour market have the capacity to rapidly adjust their skills to meet the requirements of these new posi-

If the knowledge economy does not seem to create general labour skill shortages at the moment, does that mean we do not need to worry about the situation of low-skilled workers? The good news is that, in the short term, the Canadian economy will continue to create job opportunities for workers with low skills. According to HRDC's projections, it is expected that 45% of net new jobs from now to 2001 will be in low-skilled areas. The bad news is that these jobs might be filled by people with higher qualifications. The hypothesis of a displacement of workers with low qualifications by higher-skilled workers, as indicated above, cannot be rejected. We know as well that many workers with low qualifications, in particular the young who have quit school without obtaining a post-secondary degree and mature workers with less than 8 years of schooling, have seen a clear deterioration in their employment situation over the past few years. In the long term, the demands of a knowledge economy can only increase skill requirements, and one must ensure that new young cohorts of workers continue to acquire the qualifications necessary to participate in this new economic reality.

Jean-Pierre Voyer
Director General
Applied Research Branch
Human Resources
Development Canada

If the knowledge economy does not seem to create general labour skill shortages at the moment, does that mean we do not need to worry about the situation of low-skilled workers?

the American experience characterized by a large increase in wage differences between low and high-skilled workers.

This is not to say that there aren't any industrial sectors or regions of Canada experiencing labour shortages. There is a need to be cautious, however, about conclusions and prescriptions that are too expeditious. In a market economy, it is normal to observe shortages or surpluses in various economic sectors and occupations. Price mechanisms are there to encourage the necessary adjustments. A shortage of computer programmers should create incentives for employers to raise salaries for this category of workers to attract more candidates, and the prospects of higher salaries should create an incentive for people to acquire the necessary skills to seize these higher-paying jobs.

tions. Mathematicians and engineers come to mind as examples.

There is also a need to realize that there isn't always a perfect correlation between labour shortages as identified by employers and real imbalances in the labour market. Employers may feel that there is a shortage of computer programmers at a salary level of say \$30,000. But if the salary were to be around \$50,000, would there really be a shortage?

One must keep in mind other facts as well. What can be made of the fact that recent undergraduates in biology have an unemployment rate as high as 16%? Taking into account the promising commercial developments in the field of biotechnology, shouldn't there be better job prospects, even for those with undergraduate degrees?

Tool Kit



ICTs and Policy Researchers: *The Quest for the Perfect Desk Top*

ICTs, in the form of the Internet, e-mail, and CD-ROMs provide easier access to a greater amount of policy relevant information. This is in addition to the vital role of information technologies in statistical compilation, e.g., number crunching, and surveying. While "perfect information" remains an elusive goal, today's policy researchers and analysts have more tools, though possibly less time, in which to craft policy advice.

The surfeit of information can be a nightmare. Web surfers know that the treasured anonymity of the Internet can be a boon to misinformation. The task of picking and choosing among data sources is becoming increasingly complicated and time consuming. The increasingly popular tactic of sticking to known "brand names" makes the task more manageable only at the expense of limiting access to new sources of information.

One way of facilitating information dissemination without inviting information overload is the effective use of electronic and traditional search agents, i.e., reliable sources which filter information on desired subjects. A quality newspaper is an example of a search agent for the day's news. The screensaver, Pointcast (<http://www.pointcast.com>), has become an intriguing early experiment in delivering news electronically. For quantitative measures, Statistics Canada's Daily (<http://www.statcan.ca>) should be regular reading for policy researchers and developers, as the stream of analysis flowing from the 1996 census promises to shape our views of Canadian society. Other electronic tools that connect researchers effectively include: APPAM-L, The Association for Public Policy Analysis and Management Listserv (<http://qsilver.queensu.ca/~appam/www/appam-l.html>), the Scout Report for Social Sciences/Business and Economics (<http://scout.cs.wisc.edu/scout/report/>)

and Polcan, the listserv for the Canadian Political Science Association (<http://www.sfu.ca/igs/polcan.html>).

Another time saving approach is embodied in IT staffs' efforts to develop information rich, time saving applications for their departments. With Bill Gates

predicting that "the computer will be the desk top", the quest for the ideal electronic desk top is a critical endeavour. The successes of federal departments should be monitored to see to what degree it may be possible to develop a generic desk top or common software tools for researchers. In this regard, the Department of Foreign Affairs and International Trade's CD-ROM Winframe project presents a unique approach to overcoming

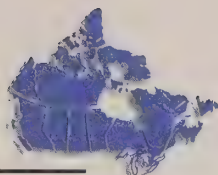
the problems of operating a knowledge organization in over 100 countries.

At the same time, it would be incorrect to imply (as some pundits do) that the policy universe is perpetually re-inventing itself. A quick skimming of Hansard from any of the 36 Parliamentary sessions shows that many pre-occupations, e.g., trade liberalization, identity, social well-being, taxation and equality, are hardy perennials on the Canadian policy landscape. In our treatment of these issues, we continue to stand on the shoulders of such policy giants as Robertson, Skelton, and Raminsky.

Quality research and policy advice will always be founded on thoughtful reflection tested by the considered views of peers and colleagues. Much of the policy development process will remain unaffected by the cyber-hype of the Internet. Still, as ICTs evolve (and they are evolving quickly), applications will continue to emerge that will enhance the policy developer's tool kit. Policy developers at all levels need to get up the learning curve and explore the many possibilities of ICTs. Surf's up!!

While "perfect information" remains an elusive goal, today's policy researchers and analysts have more tools, though possibly less time, in which to craft policy advice.

Across Canada



Diffusion of new information technologies in Canada: *Important differences across provinces*

The recent results from Statistics Canada's Household Internet Use Survey confirm that there are important differences in the dissemination of new information communications technologies (ICTs) across provinces. For instance, in October 1997, 35% of households in Alberta had at least one member who had used some form of computer communications each month (either at work, at home, at school or in any other places), compared with only 20% of households in Quebec. The national average was 29%.

The gap between Quebec and other Canadian provinces regarding the diffusion of new ICTs was discussed in a recent study by Jean-Michel Salvador of Quebec's ministère de la Culture et des Communications and Daniel Latouche of INRS-Urbanisation. This study, which was presented at the most recent congress of the Association des économistes du Québec, noted that only 5.9% of households in Quebec were connected to the Internet in November 1996, compared with 10% in Alberta and British Columbia, and 7.4% in Canada as a whole.

On a more positive note, in terms of Internet content, the study suggested that Quebec firms may well be a step ahead vis-à-vis competitors in franco-phone countries, and also with regard to American competitors, at least in certain niches.

Households that typically used computer communications October 1997 (%)

Canada	29.3
Newfoundland	26.6
Prince Edward Island	26.0
Nova Scotia	32.2
New Brunswick	29.1
Quebec	20.1
Ontario	33.2
Manitoba	29.2
Saskatchewan	27.2
Alberta	34.5
British Columbia	33.6

Source: Household Internet Use Survey, Statistics Canada, The Daily, June 17, 1998.

The study by Salvador and Latouche raised four important issues related to the development of new information communications technologies (ICTs) in Quebec:

- 1) strategic economic positioning – Quebec must try to be among the frontrunners in terms of developing sectors related to ICTs
- 2) firms competitiveness – a wider diffusion of ICTs can play an important role in strengthening competitive advantages
- 3) the renewal of government and the transformation of its role – the objective should be to improve the operation of government and to provide lower-cost information and services to companies and the general population
- 4) training – the key to exploiting the employment-creating benefits of ICTs will be the availability of a workforce that has the required skills to adapt to rapidly changing technologies.

Jean-Michel Salvador et Daniel Latouche, "Les nouvelles technologies de l'information et des communications et l'économie du Québec : État de la situation et priorités", presentation made at the congress of l'Association des économistes du Québec, May 7, 1998.

Explaining the Productivity Paradox

In "The Productivity Paradox: An Evaluation of Competing Explanations," Andrew Sharpe examines the relationship between investment in information technology (IT) and increases in productivity. This relationship is now widely seen as a "productivity paradox." Economists the world over have puzzled over the fact that, to date, investment in and widespread use of IT in the economy has not led to a renewed increase in total factor productivity growth. Nobel prize winning economist, Robert Solow, explains it succinctly "[w]e see computers everywhere but in the productivity statistics."

Examples of this paradox abound in the data. The sectors of the economy with the largest computer investment (as a share of total investment) often exhibit the weakest total factor productivity growth. In 1995 the business services sector allocated 55.8 % of total investment to computers, yet saw its total factor productivity fall by 15.6 %. In contrast, very little of the transportation and storage sector's investment went to computers (3.4%), and yet its productivity rose 6.8% during the same time period.

It is this productivity paradox that may distinguish IT from past innovations. Until the advent of computers, Sharpe argues, each era's "emerging dominant technology led to improved productivity

growth and hence rising living standards. This does not appear to be the case today." (p. 35)

Sharpe presents three explanations for the productivity paradox: "the benefits are here" hypothesis, "the benefits are coming" hypothesis, and "the benefits are never coming" hypothesis.

First, the "benefits are here" or mismeasurement hypothesis argues that the gains from IT are already here but we have failed to capture these gains with our current measures. This hypothesis has three variants. The current statistical system is not able to measure the additional output arising from IT. The benefits are here but they are simply not quantifiable. Finally, the benefits are being captured by official statistics but other factors are working to reduce productivity growth.

Second, the "benefits are coming" hypothesis is that the paradox will disappear and the productivity gains will appear when we learn how to use IT effectively. IT does have the potential to increase productivity, but several barriers prevent the realization of this potential. These barriers include inappropriate organizational structure, insufficient training, and the poor usability of computer systems.

Third, "the benefits are never coming" hypothesis argues that

computers are not important to raising productivity. IT only represents a small share of total current dollar investment; thus, its contribution to productivity growth is also small. IT does not fundamentally change the production process and thereby improve productivity. In addition, IT is not as productive as first imagined because we tend to underestimate the cost of operating computer systems. Finally, productivity has not increased because we are confusing an increase in the physical stock of computers with an increase in innovation and productivity.

Sharpe admits, "[a] definitive answer to the productivity paradox is probably a long way away." (p. 42) However, based on his research thus far, he offers his evaluation of the three competing explanations. He does not see the three hypotheses as mutually exclusive; all three hypotheses are plausible and have some truth to them. Yet, he believes that the third hypothesis probably provides the best explanation. In his view, "[c]omputers have been around too long and fallen too much in price for significant benefit lags to still be in the system." (p. 43)

Andrew Sharpe, "The Productivity Paradox: An Evaluation of Competing Explanations" in *Canadian Business Economics*, Fall 1997, pp. 32 - 47.

Health on the Information Highway

Equal access to quality medical care is a fundamental tenet of the Canadian health care system. In many respects it transcends policy, and has grown to be an important part of the Canadian identity. Given geographic and budget realities, it can be challenging to deliver a complete range of health care services to rural Canadians locally, particularly in such speciality areas as cardiology, oncology, radiology, and neurology.

One promising approach has been to take health care "on-line" via the information highway. Telemedicine gives health care providers and patients the ability to tap into resources previously unavailable except to those located in, or near, large urban centres. With its origins in the early days of the U.S. space program and the

requirement to monitor the health of astronauts from extended distances, present day telemedicine concepts include,

"... support(ing) the access and delivery of health care at a distance and to collect, organize and share clinical information that is needed for patient assessment, diagnosis and treatment..."ⁱ

Patients' records, diagnostic tests, access to on-line databases and expert systems, consults, and even continuing education opportunities are potentially available to health care providers and, to a more limited extent, their patients. **The challenge then, has been to develop a health "info-structure" capable of supporting the promise of telemedicine.** The focal point of

federal government efforts has been the recently created Office of Health and the Information Highway tasked with providing national leadership in accelerating the use of innovative health-related information communications technologies to promote quality and accessible health care to Canadians.ⁱⁱ It is conceivable then, that in the future, there will be a new version of the "house call" whereby a visit to the family doctor will simply entail logging on to the Internet from home and saying aahhhh!!!

ⁱ New Brunswick, Department of Health and Community Services, <http://www.gov.nb.ca/hcs/telemed/tech.html>

ⁱⁱ Health Canada, Office of Health and the Information Highway, http://www.hc-sc.gc.ca/main/hc/web/datapcb/ohih/htdocs/menu_e.html

Canadian Connections



ICTs increase the rate of information dissemination by connecting people regardless of geography. This enables greater sharing of information, and creates opportunities for "distributed" or group learning that might have been prohibitively expensive in earlier eras. Below are a few of many Canadian experiments in using the Internet in this innovative way:

<http://www.bellanet.org>

Bellanet is a joint effort by governmental and non-governmental development assistance organiza-

tions, to broaden collaboration, increase transparency and diffuse best practices in development assistance.

<http://www.rural.gc.ca/>

As announced in the 1998 Federal Budget, the Canadian Rural Partnership (CRP), a multidepartmental initiative supported by the Rural Secretariat, is engaging in several activities that will feed into the development of a national rural policy. To support rural community development, the CRP also provides funding to foster research and analysis, the

development of partnerships, and the hosting of conferences, workshops and seminars.

<http://ccen.uccb.ns.ca/>

Led by Mike Gurstein, the Cape Breton based Centre for Community & Enterprise Networking (C/CEN) looks at ways to use ICTs to promote community development.

All web sites in this issue of Horizons can be conveniently reached through the Policy Research Initiative web site at <http://policyresearch.gc.ca>

Looking Outward

OECD International Futures Programme

In 1990, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) established the International Futures Programme. Headed by Dr. Wolfgang Michalski, Director of the Advisory Unit to the Secretary-General, its purpose is to help decision-makers, especially in government and industry, make informed, long-term decisions.

To this end, the Programme identifies and analyzes emerging domestic and international issues likely to confront member states in the years to come. Specifically, the Programme offers: improved monitoring of the long-term economic and social horizon, with early warning on emerging domestic and international issues; more accurate pinpointing of major developments and possible trend breaks; greater analytical appreciation of key long-term issues; and better dialogue and information-sharing to help set policy agendas and map strategy.

The Programme consists of four elements:

- *OECD Forum for the Future*: a platform for informal, high-level meetings with the aim of

testing new ideas, developing fresh perspectives on problems and advancing the understanding of strategic economic and social issues.

- *OECD Futures Projects*: focused, multidisciplinary research and policy analysis on special themes, largely as spin-offs from Forum for the Future conferences.
- *OECD Futures Studies Information Base*: a documentation system (available on CD-ROM)

providing in succinct form the key findings and conclusions of published and unpublished literature selected from the worldwide output of futures analysis.

- *OECD International Futures Network*: a global network of some 600 people in government, industry and business, and research institutions that share a common interest in long-term developments and related policy issues.

The Internet in Twenty Years: Cyberspace, the Next Frontier?

"Few dispute the very strong likelihood that within twenty years the global information infrastructure often referred to as the Internet or the Net will become as generalised, indispensable and invisible as today's phone or electrical networks. ... There are however, three major sets of questions – [in] ascending order of uncertainty – open for discussion: how will the technological and institutional obstacles be overcome; what will be the impact on the organisation of production and consumption (by

firms, households, and governments) of seamless, high quality, inexpensive and global flows of information and commerce; and **will the potential of this technological tidal wave to reconfigure society be shaped by explicit, democratically-proposed choices or will the political process, lagging too far behind the practical changes, be confined to asserting our collective values and imagination after the fact?**" (p. 1)

"The Internet in Twenty Years: Cyberspace, The Next Frontier?", Highlights from the OECD Futures Studies Information Base, March 1997.

Health for All in the 21st Century?

"Advances in science and technology could contribute to improved health care, including more effective cures for today's most deadly diseases and perhaps remedies for new pathologies."

First, progress in biotechnology could offer new opportunities to anticipate, prevent and treat earlier a number of genetic diseases ...

Second, surgery is likely to become less invasive and more highly targeted, as medical imag-

ing progresses and the move from major incisions to endoscopic techniques accelerates. Hospital costs could be cut, as 85% or more of all surgical interventions could be performed in outpatient ambulatory facilities. At the same time, the use of surgery will decrease thanks to successful vaccines, gene therapy and other new therapeutics.

Third, the use of prostheses, artificial organs and organ supports (such as pacemakers) should increase substantially, in line with progress in surgery.

Fourth, the application of informatics will significantly improve the availability, management and effectiveness of health care services. Telemedicine and information management will bring specialized services and expertise to the most remote areas. Artificial intelligence and expert systems will be used routinely in clinical diagnosis and will play a key role in preventive medicine." (p. 2 – 3)

"Health for All in the XXIst Century?," Highlights from the OECD Futures Studies Information Base, March 1994.

21st Century Technologies: Balancing Economic, Social and Environmental Goals

"Still, with all this scientific promise there are myriad risks that could be provoked or exacerbated by tomorrow's plausible technological innovations ... First, that tomorrow's more powerful technologies contain the seeds of even vaster, less controllable destructive potential such as bio- or cyber-warfare. Second, that humanity's basic survival becomes more vulnerable to system breakdowns as both physical and social subsistence needs become even more dependent on elaborate and inter-connected technological

foundations. And third, that even the early steps in the longer-term development and diffusion of radically innovative technologies like human cloning or computer based intelligence (even life-forms) may aggravate risk factors by posing unusually strong challenges to existing ethical and cultural standards as well as putting greater burdens on people's tolerance of the unknown and foreign." (p. 4)

Expo 2000/OECD Forum for the Future series, Conference on "21st Century Technologies: Balancing Economic, Social and Environmental Goals," 1998.

Did you know?



Technology: Economic and Social Implications

ECONOMIC:

- According to the World Economic Forum (WEF), in 1997 Canada ranked 1st overall in terms of technology potential and 2nd in terms of the quality of information technology.

Source: World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report*, 1997.

- Over 1.5 million jobs have been created by high information and communication technology using industries in Canada

resulting in all net new jobs over the 1986-96 period.

Source: Industry Canada, *Micro-Economic Monitor*, 1997. A Primer on Canada in the Information Economy.

- Approximately 1% of GDP was allocated by business on R&D in Canada as compared to Japan (2%), U.S. (1.9%), Germany (1.5%), France (1.4%), and the U.K (1.1%). Well over half (60%) of the industrial R&D in Canada

was conducted by business enterprises. The federal government accounted for 14%, provincial governments 2%, academic institutions 23%, and private non-profit organizations at 1%. Out of the 6,628 companies that reported performing R&D in 1995, 25 or 0.4% accounted for more than half the R&D performed.

Source: Statistics Canada, *Industrial Research and Development: 1997 Intentions*, Cat 88-202-XPB.

SOCIAL:

- Male students dominated full-time undergraduate enrollment in the engineering and computer science fields. In 1995, 39,997 students were enrolled in engineering programs of which 81% were male. Likewise in the computer science field, of the 12,295 students enrolled, 81% were male.

Source: Statistics Canada, *Education in Canada*, 1997, Cat 81-229-XPB.

- Younger Canadians were found to be the most computer literate. In 1994, of those aged 15-24 years of age, 81% reported being able to use a computer. By contrast, only 68% of those aged 25-34, 66% of the 35-44 age group, 55% of the 45-54 age group, 36% of the 55-64 age group, and 10% at 65 years and over group reported being able to use a computer.

Source: Frank, J., *Preparing for the Information Highway: Information Technology in Canadian Households*, Canadian Social Trends, Statistics Canada, Autumn 1995, Cat 11-008E.

- Socio-economic status is a significant marker in determining access to computers and potential Internet access in the home. In 1995, of those households in the top income quartile (>\$63,034), 50% had a computer and 22% had a modem at home. By contrast, for the bottom income quartile (<\$21,398), only 12% had a computer and 5% had a modem at home. Similarly, of those heads of the household reporting a university education, 56% had a computer and 27% had a modem in the home. Rates for high school were 26% and 10% respectively, dropping to 9% and 3% for those reporting a less than grade 9 education.

Source: Dickinson, P. and Sciadas, G., *Access to the Information Highway*, Statistics Canada, *Canadian Economic Observer*, 1996, Cat. 11-010-XPB.

PRS Horizons Team

Editor

Allen Sutherland

Contributors

Colette Arnal	Margaret Moore
Tamara Candido	Amanjit Pandher
Linda Demers	Roger Roberge
Lucie Lacombe	Natasha Sawh
Gaétan Lafortune	Peggy Sun

Design & Layout by:
Zsuzsanna Liko Visual Communication

Any comments or questions?
E-mail: a.sutherland@prs-srp.gc.ca
Phone: (613) 947-1956



Le saviez-vous...

La technologie : ses conséquences sur l'économie et la société

LA DIMENSION ÉCONOMIQUE

- Selon le Forum économique mondial, le Canada a obtenu, en 1997, le premier rang dans le domaine du potentiel technologique et le deuxième dans le domaine de la qualité de la technologie de l'information. Source : Forum économique mondial, le rapport sur la compétitivité mondiale, 1997.
- Les domaines d'activités au Canada utilisant des technologies de pointe de l'information et des communications ont permis la création de plus de 1,5 million d'emplois nouveaux de 1986 à 1996.
- Au Canada, les entreprises commerciales ont consacré environ 1 % du PIB au secteur de la recherche-développement, comparativement à 2 % au Japon, à 1,9 % aux B.-U., à 1,5 % en Allemagne, à 1,4 % en France et à 1,1 % au Royaume-Uni. Au Canada, plus de la moitié (60 %) des activités de recherche-développement industrielles sont faites par des entreprises commerciales. Le gouvernement fédéral a mené 14 % de ces activités, les gouvernements provinciaux 2 %, les universités 23 % et les organisations privées sans but lucratif 1 %. Sur les 6 628 entreprises qui ont mené des activités de recherche-développement en 1995, 25 ou 0,4 % ont réalisé plus de la moitié de l'ensemble de ces activités. Source : STATISTIQUE CANADA, La recherche et le développement industriels : perspective 1997, n° 88202XPB au catalogue.

LA DIMENSION SOCIALE

- L'accès à un ordinateur et à Internet à domicile va très souvent de pair avec le statut socio-économique du ménage. En 1995, 50 % des ménages faisant partie du quartile des hauts salaires (> 63 034 \$) avaient un ordinateur à domicile et 22 % un modem. En revanche, sur les ménages faisant partie du quartile des salaires les moins élevés (< 21 398 \$), seuls 12 % possédaient un ordinateur et 5 % un modem. De même, parmi les chefs de ménages qui possédaient un diplôme universitaire, 56 % avaient un ordinateur et 27 % un modem à domicile. Pour les chefs de ménage qui possédaient un diplôme d'études secondaires, ces chiffres étaient respectivement de 26 % et de 10 %. Ces taux chutaient à 9 % et à 3 % dans le cas des chefs de ménage.
- Ce sont les jeunes Canadiens qui possèdent la plus grande culture informatique. En 1994, 81 % des jeunes âgés entre 15 et 24 ans étaient capables de se servir d'un ordinateur. En revanche, seul 68 % des gens âgés de 25 à 34 ans, 66 % des gens âgés de 35 à 44 ans, 55 % des gens âgés de 45 à 54 ans, 36 % des gens âgés de 55 à 64 ans et 10 % des gens âgés de 65 ans et plus étaient capables de se servir d'un ordinateur.
- Ce sont en majorité des étudiants de sexe masculin qui suivent des cours de premier cycle universitaire dans les domaines de l'ingénierie et de l'informatique. En 1995, sur les 39 997 étudiants inscrits aux programmes d'ingénierie, 81 % étaient de sexe masculin. De même, 81 % des 12 295 étudiants inscrits dans le domaine de l'informatique étaient également des hommes. Source : Statistique Canada, L'éducation au Canada, 1997, n° 81-229-XPB au catalogue.

Éditeur

Allen Sutherland

Collaborateurs

Colette Arnal	Margaret Moore
Tamara Candido	Amanjit Pandher
Linda Demers	Roger Roberge
Lucie Lacombe	Natasha Sawh
Gaëtan Lafortune	Peggy Sun

Mise en page :

Zsuzsanna Liko Visual Communication
Commentaires ou questions?
C. élec. : a.sutherland@prs-srp.gc.ca
Tél. : (613) 947-1956

SRP L. Horizons

La santé pour tous au XXI^e siècle?

« Les progrès scientifiques et technologiques vont contribuer à améliorer les soins de santé, entre autres en permettant de trouver des remèdes plus efficaces aux maladies mortelles d'aujourd'hui et certains remèdes aux nouvelles maladies.

D'abord, les progrès en biotechnologie pourraient permettre de prévoir, de prévenir et de traiter à un stade plus précoce un grand nombre de maladies héréditaires.

Ensuite, la chirurgie pourrait devenir plus souple et plus ciblée, à mesure que l'imagerie médicale progressera et que l'on privilégiera

les techniques endoscopiques plutôt que les grandes incisions. Les frais hospitaliers pourraient être réduits puisqu'au moins 85 p. 100 de toutes les interventions chirurgicales pourraient être effectuées dans des services ambulatoires externes. Le recours à la chirurgie devrait par ailleurs diminuer grâce à des vaccins, à des thérapies géniques et à d'autres nouvelles thérapies efficaces.

Puis, les prothèses, les organes artificiels et les appareils stimulant les organes (par exemple, les stimulateurs cardiaques) devraient être de plus en plus employés à la suite des percées réalisées en chirurgie.

Les technologies du XXI^e siècle : l'équilibre entre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux

« Néanmoins, toutes ces perspectives scientifiques prometteuses s'accompagnent d'une myriade de risques qui pourraient être engendrés ou aggravés par les innovations techniques plausibles de demain. ... Primo, les technologies plus puissantes de demain portent en germe la menace d'un potentiel de destruction encore plus vaste et moins contrôlable, comme la guerre biologique ou la ' cyber-guerre. Secundo, la survie de l'humanité devient plus vulnérable aux dérèglements des systèmes, dans la mesure où ses besoins élémentaires, tant physiques que sociaux, sont de plus en plus dépendants de technologies complexes et interconnectées. Tertio, même les premières étapes du

Enfin, l'informatique améliorera de façon marquée l'accès aux soins de santé ainsi que la gestion et l'efficacité des services. Grâce à la télé-médecine et à la gestion de l'information, les régions les plus éloignées auront accès aux services spécialisés et au savoir-faire. L'intelligence artificielle et les systèmes experts joueront souvent un rôle de premier plan dans les diagnostics cliniques et dans le domaine de la médecine préventive. » (p. 2-3)

« Health for All in the XXIst Century? », Highlights from the OECD Futures Studies Information Base, March 1994.

développement à long terme et de la diffusion de technologies radicalement novatrices comme le clonage humain ou l'intelligence artificielle (voire les formes de vie artificielles) peuvent aggraver les facteurs de risque en soumettant les normes éthiques et culturelles du moment à des défis d'une ampleur inhabituelle, et en mettant plus lourdement à contribution la tolérance des populations à l'égard de ce qui est inconnu et étranger. » (p. 4)

Expo 2000/Forum de l'OCDE sur l'avenir, Conférence sur "21st Century Technologies: Balancing Economic, Social and Environmental Goals," 1998.

Le Programme de l'OCDE sur l'avenir à long terme

L'Organisation de la coopération
et du développement économiques

(OCDE) a lancé son Programme sur

l'avenir à long terme en 1990. Sous

la direction de Wolfgang Michalski,

directeur de l'Unité consultative

auprès du Secrétaire-général, le pro-

gramme vise à aider les décideurs

du secteur public et de l'industrie

à prendre des décisions éclairées à

long terme.

Le Programme cerne et analyse

les questions d'intérêt national et

international auxquelles pourraient

être confrontés les États membres de

l'OCDE dans les prochaines années.

Plus précisément, le Programme

offre : de surveiller de plus près l'évo-

lution des perspectives économiques

et sociales à long terme, en signalant

les questions qui risquent de se poser

pour les États et le monde en général;

de repérer plus exactement les nou-

veaux développements importants

et les renversements notables des

tendances; d'analyser de manière

plus approfondie les questions pré-

sentant un intérêt à long terme; et

de favoriser la communication et le

partage de l'information pour faciliter

l'établissement d'orientations poli-

tiques et de plans stratégiques.

Le Programme comprend quatre

volets :

• *Le Forum de l'OCDE sur l'avenir :*

des réunions officielles de haut

niveau, dont l'objet est d'échanger

sur les idées nouvelles, d'adopter

des points de vue novateurs sur

les problèmes du jour et de faire

avancer la compréhension des

grandes questions économiques

et sociales;

• *Les projets de l'OCDE sur l'avenir :*

des activités de recherche et

d'analyse stratégique multidiscipli-

plinaire et orientée sur des thèmes

spéciaux qui découlent principale-

ment des conférences du Forum

sur l'avenir;

• *La Base documentaire de l'OCDE*

sur les études prospectives : un

système de documentation dispo-

nible sur CD-ROM et offrant un

accès à une vaste gamme de docu-

ments.

« [Traduction] Il est fort probable

qu'au cours des vingt prochaines

années, l'infrastructure mondiale

de l'information, souvent assimilée

à l'Internet ou au Net, deviendra

aussi omniprésente, indispensable

et invisible que les réseaux télé-

phoniques ou électriques le sont

aujourd'hui. ... Cependant trois

grandes séries de questions se

posent. C'est-à-dire, par ordre crois-

sant d'incertitude : comment les

obstacles technologiques et insti-

tutionnels seront-ils surmontés?

quelle incidence auront sur l'orga-

nisation de la production et de la

consommation (des entreprises,

des ménages et des pouvoirs

résumé succinct des principaux
résultats et conclusions de travaux
publiés ou non, sélectionnés parmi
les analyses sur l'avenir produites
partout dans le monde;

• *Le Réseau international prospectif*
de l'OCDE : un réseau mondial
regroupant quelque 600 représen-
tants des gouvernements, de l'in-
dustrie et du milieu des affaires,
ainsi que des instituts de recherche
qui s'intéressent à l'évolution à long
terme et aux politiques connexes.

L'Internet dans vingt ans : Le Cyberspace, la nouvelle frontière?

publics) des flux d'informations et
d'échanges commerciaux interna-
tionaux, à la fois soutenus, de haute
qualité, et peu coûteux; enfin, dans
quelle mesure le pouvoir de ce ra-
de-marée technologique de remode-
ler la société pourra-t-il être encadré
par des choix explicites formulés
démocratiquement, ou au contraire,
le processus politique, étant beau-
coup trop en retard sur les évolu-
tions pratiques, se limitera-t-il à
affirmer après coup nos valeurs et
notre imaginative collectifs? » (p. 1)

«The Internet in Twenty Years: Cyber-
space, The Next Frontier?», High-
lights from the OECD Futures Studies
Information Base, March 1997.

La santé et l'autoroute de l'information

L'égale accès à des soins médicaux de qualité est un principe fondamental du système canadien de santé. À bien des égards, elle transcende la politique; elle constitue maintenant un trait important de l'identité canadienne. L'étendue du pays et les réalités budgétaires constituent un défi permanent à la prestation d'une gamme complète de services de santé dans les régions rurales, en particulier dans des domaines spécialisés comme la cardiologie, l'oncologie, la radiologie et la neurologie.

L'accès aux soins de santé « en direct », grâce à l'autoroute électronique, se révèle une approche prometteuse. La télémédecine permet aux fournisseurs de soins de santé et aux patients de consulter des ressources auparavant inaccessibles, sauf aux personnes résidant dans les grands centres urbains ou à proximité. Élaborée avec la venue du programme spatial américain pour répondre à la nécessité de sur-

veiller l'état de santé des astronautes à distance, la télémédecine a de nos jours plusieurs fins, dont :

« ... permettre l'accès aux soins de santé et la prestation des soins offerts aux fournisseurs de soins de santé et, dans une moindre mesure, à leurs patients, notons l'accès aux dossiers médicaux, aux résultats de tests diagnostiques, à des bases de données en direct et des systèmes spécialisés, à des consultations et même à des possibilités d'éducation permanente.

Le défi consiste à mettre sur pied une « infrastructure » de la santé capable de concrétiser les promesses de la télémédecine. Les efforts de l'adminis-

tration fédérale ont donc convergé vers la création, récemment, du Bureau de la santé et l'information, qui a pour mission de jouer un rôle catalyseur à l'échelle nationale dans l'utilisation de moyens informatiques et télématiques novateurs dans le domaine de la santé dans le but de promouvoir des soins de santé de qualité et accessibles aux Canadiens¹. On assistera vraisemblablement à une nouvelle version de la bonne vieille « consultation à domicile », puisque votre médecin de famille pourra vous « téléconsulter »; il vous suffira de vous brancher à Internet, de tirer la langue devant l'écran, et le tour sera joué!

¹ Nouveau-Brunswick, ministère de la Santé et des Services communautaires, <http://www.gov.nb.ca/hcs/french/telmed/défine.html>

² Santé Canada, Bureau de la santé et l'information, http://www.hc-sc.gc.ca/main/hcweb/data/pb/ohi/htdocs/ménu_e.html



Liens canadiens

En reliant les personnes entre elles, où qu'elles se trouvent dans le monde, les technologies de l'information et des communications (TIC) accroissent le taux de diffusion de l'information. Elles permettent ainsi un meilleur partage de celle-ci et créent des occasions d'apprentissage auparavant inexistantes parce que trop chères. Le Canada regorge d'exemples de cette nouvelle application d'Internet. En voici quelques-uns.

<http://www.bellnet.org>

Bellnet est le fruit d'une action concertée de diverses organisations gouvernementales et non gouvernementales, dont le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) et l'Agence

canadienne de développement international (ACDI), visant à promouvoir une collaboration accrue, une meilleure transparence et le partage de pratiques exemplaires en matière d'aide au développement.

<http://www.rural.gc.ca/>

Le Partenariat rural canadien – initiative interministérielle gérée par le Secrétaire rural et prévue dans le budget fédéral de 1998 – mène plusieurs activités qui contribueront à l'élaboration d'une politique rurale nationale. Afin de stimuler le développement des collectivités rurales, le Partenariat rural canadien fournit également des fonds destinés à favoriser les projets de recherche et d'analyse,

la collaboration de partenariats et l'organisation de conférences, d'ateliers et de séminaires.

<http://ccen.uccb.ns.ca/>

Dirigé par Mike Gurstein, le Centre for Community & Enterprise Networking explore, depuis ses bureaux du Cap-Breton, des façons d'utiliser les TIC pour stimuler le développement communautaire.

Tous les sites Web mentionnés dans le présent numéro d'Horizons sont facilement accessibles à partir du site Web du Projet de recherche sur les politiques, à l'adresse

<http://recherche.politique.gc.ca>

Le paradoxe de la productivité

Andrew Sharpe examine, dans « The Productivity Paradox: An Evaluation of Competing Explanations », la relation entre l'investissement dans les technologies de l'information et l'augmentation de la productivité. Cette relation est communément appelée le « paradoxe de la productivité ». Le fait que l'investissement dans les technologies de l'information et leur utilisation à grande échelle dans l'économie ne se soit pas encore traduit par une nouvelle augmentation de la productivité laisse perplexes les économistes du monde entier. L'économiste lauréat du prix Nobel, Robert Solow, résume bien le problème : « Les ordinateurs sont présents partout, sauf dans les statistiques sur la productivité ».

Les exemples de ce paradoxe ne manquent pas. Les secteurs de l'économie qui comptent les investissements les plus substantiels en informatique (proportionnellement à l'ensemble des investissements) affichent la plus faible croissance de la productivité. Entre 1992 et 1995, le secteur des services commerciaux, où ont été effectués 55,8 p. 100 de tous les investissements en informatique, a pourtant vu sa productivité chuter de 15,6 p. 100. Par ailleurs, le secteur des transports et de l'entreposage a consacré une faible part de ses investissements à l'achat d'ordinateurs (3,4 p. 100), mais portant la productivité dans ce secteur a augmenté de 6,8 p. 100 au cours de cette période.

Ce paradoxe de la productivité permet peut-être de distinguer les

technologies d'information des innovations précédentes. Avant l'arrivée des ordinateurs, explique Sharpe, « la technologie dominante s'accumulait inéluctablement d'une croissance de la productivité et, par conséquent, d'une amélioration du niveau de vie. Cela ne semble pas être le cas maintenant » (p. 35).

Sharpe propose trois hypothèses pour expliquer le paradoxe de la productivité : « les avantages sont la », « les avantages sont imminents » et « les avantages sont inexistantes ».

Primo, il y a l'hypothèse que les avantages sont la, mais que nous ne savons pas encore bien mesurer les bénéfices des nouvelles technologies. Cette hypothèse comporte trois variantes. Le système de statistiques utilisé ne permet pas de mesurer la production supplémentaire découlant des technologies de l'information. Les avantages sont là, mais ne sont tout simplement pas quantifiables. Enfin, les avantages sont pris en considération dans les statistiques officielles, mais d'autres facteurs entravent la croissance de la productivité.

Secundo, l'hypothèse des avantages imminents » des technologies de l'information avance que l'accroissement de la productivité dépend de notre capacité d'utiliser la technologie efficacement. Les technologies de l'information en soi peuvent éventuellement accroître la productivité, mais plusieurs obstacles empêchent la réalisation de ce potentiel (structure organisationnelle inadéquate, manque de formation et mauvaise utilisation des systèmes informatiques).

Tertio, l'hypothèse des « avantages inexistantes » postule, pour diverses raisons, que les ordinateurs ne sont pas importants pour la productivité. Les technologies de l'information ne représentent qu'une portion infime de l'ensemble des investissements en dollars. Par conséquent, sa contribution à la croissance de la productivité est aussi petite. Les technologies de l'information n'améliorent pas la productivité en changeant fondamentalement les procédés de production. De plus, elles ne sont pas aussi productives qu'on pensait à priori, parce qu'on a tendance à sous-estimer le coût d'exploitation des systèmes informatiques. Enfin, la productivité n'augmente pas parce qu'on confond croissance du nombre d'ordinateurs et croissance d'innovation et de productivité.

Sharpe admet qu'« on n'est probablement pas près d'élucider une fois pour toutes le paradoxe de la productivité » (p. 42). Ceci étant dit, il ne croit pas que les trois hypothèses sont incompatibles; les trois sont plausibles et renferment un peu de vérité. Pourtant, il semble pencher pour la troisième hypothèse. Sharpe croit que « les ordinateurs existent depuis trop longtemps et que leurs prix ont trop chuté pour qu'ils présentent des avantages encore inexplorés ». (p. 43)

Andrew Sharpe, « The Productivity Paradox: An Evaluation of Competing Explanations » dans *Canadian Business Economics*, automne 1997, pp. 32 – 47.



Diffusion des nouvelles technologies de l'information au Canada : des écarts importants entre les provinces

Les derniers résultats de l'Enquête sur l'utilisation d'Internet par les ménages réalisée par Statistique Canada confirment qu'il y a des différences notables entre les provinces en ce qui concerne la diffusion des nouvelles technologies de l'information. Par exemple, en octobre 1997, 35 p. 100 des ménages en Alberta compaient au moins un membre qui utilisait chaque mois une forme ou une autre de communication par ordinateur (au travail, à la maison, à l'école ou en tout autre lieu), par rapport à seulement 20 p. 100 des ménages au Québec. La moyenne nationale était de 29 p. 100.

La question du retard qu'accuse le Québec par rapport aux autres provinces en ce qui concerne l'utilisation des nouvelles technologies d'information a été soulevée dans une étude récente de Jean-Michel Salvador (ministère de la Culture et des Communications du Québec) et Daniel Latouche (INRS-Urbainisation). L'étude, qui a été présentée lors du dernier congrès de l'Association des économistes du Québec, a révélé, entre autres, qu'à peine 5,9 p. 100 des ménages au Québec se servaient d'Internet en novembre 1996, contre 10 p. 100 en Alberta et en Colombie-Britannique, et 7,4 p. 100 dans l'ensemble du pays.

En revanche, en ce qui concerne le contenu sur l'Internet, l'étude constatait que les entreprises québécoises ont probablement de l'avance sur leurs concurrentes, non seulement dans les autres pays francophones, mais aussi par rapport aux États-Unis, du moins dans certains créneaux spécifiques.

Ménages utilisant régulièrement un ordinateur pour communiquer
Octobre 1997
(en pourcentage)

Canada	29,3
Terre-Neuve	26,6
Ile-du-Prince-Édouard	26,0
Nouvelle-Écosse	32,2
Nouveau-Brunswick	29,1
Québec	20,1
Ontario	33,2
Manitoba	29,2
Saskatchewan	27,2
Alberta	34,5
Colombie-Britannique	33,6

Source : Enquête sur l'utilisation d'Internet par les ménages, Statistique Canada, Le Quotidien, 17 juin 1998.

- L'étude de Salvador et Latouche soulève quatre enjeux importants liés au développement des nouvelles technologies de l'information et des communications (TIC) au Québec :
- 1) Le positionnement stratégique de l'économie : le Québec doit chercher à faire partie des pionniers dans les secteurs en expansion reliés aux TIC.
 - 2) La compétitivité des entreprises : une plus grande utilisation des TIC peut jouer un rôle important dans le renforcement de la compétitivité des entreprises.
 - 3) Le renouvellement de l'administration publique et la transformation du rôle de l'état : l'objectif devrait être d'améliorer le fonctionnement de l'administration publique et d'offrir des services à des coûts moindres pour les particuliers et les entreprises.
 - 4) La formation : pour que les conséquences des nouvelles TIC sur l'emploi soient positives, il faudra s'assurer la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée, capable de s'adapter aux changements technologiques.

« Les nouvelles technologies de l'information et des communications de l'économie du Québec : État de la situation et priorités », Jean-Michel Salvador et Daniel Latouche, présentation au congrès de l'Association des économistes du Québec, 7 mai 1998.



Trousse d'outils

Les technologies de l'information et des communications et les analystes de politiques : en quête des meilleurs outils

Les groupes responsables des systèmes et des technologies de l'information, qui s'efforcent de mettre sur pied des applications simples et riches en informations pour leurs ministères, peuvent aussi aider à épargner du temps. Bill Gates ayant prévu que l'ordinateur serait l'outil par excellence des employés de bureau, l'élaboration de la surface de bureau électronique idéale est devenue une priorité. Il serait utile de partager les progrès réalisés par les ministères fédéraux dans ce domaine, de façon à déterminer les possibilités de mise au point d'une surface de travail commune pour les chercheurs à l'intérieur et, possiblement, à l'extérieur du gouvernement. À cet égard, le projet Winframe sur CD-ROM du Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce international pose une solution unique en son genre permettant de résoudre les problèmes relatifs au traitement et à la diffusion de l'information dans plus de 100 pays.

« L'information parfaite reste certes un objectif hors de portée, mais, à l'heure actuelle, les chercheurs sur les politiques disposent tout de même d'un plus grand nombre d'outils pour élaborer leurs stratégies, bien qu'ils aient possiblement moins de temps. »

Les technologies de l'information et des communications (TIC), que nous connaissons sous la forme d'Internet, du courrier électronique et du CD-ROM, facilitent l'accès à une plus grande quantité de renseignements pertinents en matière de politique. Cela vient s'ajouter au rôle essentiel que jouent les technologies de l'information dans le domaine du dépouillement statistique, plus particulièrement lors d'exécutions de calculs en masse et de sondages.

L'information parfaite reste certes un objectif hors de portée, mais les chercheurs sur les politiques disposent tout de même maintenant d'un plus grand nombre d'outils et de sources d'information, bien qu'ils aient possiblement moins de temps.

Chercher des renseignements peut être un véritable cauchemar. En effet, les internautes savent que l'anonymat d'Internet peut faire du réseau un terrain fertile pour des informations de piètre qualité. Il devient de plus en plus long et difficile de faire son choix parmi les sources d'informations proposées. La tactique qui consiste à s'en tenir toujours aux mêmes « marques » facilite certes la tâche de l'utilisateur, mais restreint l'accès à de nouvelles sources d'information.

Les outils de recherches électroniques et traditionnels, c'est-à-dire des sources qui opèrent une sélection de l'information, permettent de faciliter la diffusion de l'information sans causer de surcharge. Par exemple, si l'on désire se tenir au courant des actualités, un journal de qualité peut être un bon outil de recherche. Pointcast (<http://www.pointcast.ca>) se révèle être une expérience étonnante, pionnière dans le domaine de la diffusion électronique des actualités. Les analystes de politiques en quête de données quantitatives devraient lire régulièrement Le Quotidien de Statistique Canada (<http://www.statcan.ca>), qui rend compte entre autre des analyses découlant du recensement de 1996 et permet ainsi une mise à jour de nos connaissances de la société canadienne. Les chercheurs peuvent également se connecter efficacement grâce à d'autres outils électroniques tels que : APPAMIL, le serveur de l'Association for Public Policy Analysis and (<http://qsiliver.queensu.ca/~appamwww/appam-l.html>), le Scout Report for Social Sciences/Business and Economics (<http://scout.cs.wisc.edu/scout/report/>) et Polcan, et le serveur de l'Association canadienne de sciences politiques (<http://www.sfu.ca/ics/polcan.html>).

En effet, les recherches de qualité et les conseils en matière de politique émaneront toujours de réflexions pertinentes éprouvées par des collègues et des pairs avertis. C'est pourquoi la nouvelle vague d'utilisation de l'Internet n'influencera que très peu l'élaboration des politiques. Néanmoins, alors que les TIC se développent (et elles le font rapidement), elles ouvrent la voie à la création de nouvelles applications qui permettront d'améliorer la boîte à outils des analystes de politiques. C'est pourquoi les analystes de tous les niveaux du gouvernement doivent se familiariser avec ces nouvelles techniques et explorer les nombreuses possibilités que leur offrent les TIC. Alors, allez naviguer!!

des problèmes de pénurie généralisée de compétences, faut-il en conclure que le sort des travailleurs peu qualifiés ne pose pas de problème ? La bonne nouvelle c'est qu'à court terme, l'économie canadienne continuera de créer des opportunités d'emploi pour les travailleurs moins qualifiés. Selon les projections de DRHC, on s'attend à ce qu'environ 45 p. 100 de la création nette d'emploi d'ici 2001 soit dans des occupations peu qualifiées. La mauvaise, c'est que ces emplois pourraient bien servir aux personnes plus qualifiées. L'hypothèse d'un déplacement des travailleurs peu qualifiés, nous l'avons indiquée plus haut, n'est pas à rejeter. Nous savons également que les travailleurs les moins qualifiés, les jeunes qui ont quitté l'école sans obtenir de diplôme d'études post-secondaires et les travailleurs d'âge mûr ayant moins de huit ans de scolarité, ont vu leur situation se détériorer clairement au cours des dernières années. À long terme, les compétences requises par l'économie du savoir ne peuvent qu'augmenter, et il faudra s'assurer que les plus jeunes cohortes de travailleurs continuent d'acquiescer les qualifications nécessaires pour participer à cette nouvelle réalité.

Jean-Pierre Voyer

Directeur général
recherche appliquée
Développement des ressources
humaines Canada

individus déjà sur le marché du travail ont la capacité d'ajouter rapidement à leurs compétences pour rencontrer les exigences de ces postes. Que l'on pense aux mathématiques ou aux ingénieurs, pour ne prendre qu'un exemple. Il faut bien voir qu'il n'y a pas toujours une correspondance parfaite entre les pénuries identifiées par les employeurs et les situations de déséquilibres réellement observées

sur le marché du travail. Il y a peut-être une pénurie de programmeurs à \$30,000 dans l'esprit de certains employeurs. Mais si les salaires du marché étaient de l'ordre de \$50,000, y aurait-il toujours pénurie ?

Il faut également s'en remettre aux faits. Que penser, par exemple, du fait que les récents diplômés de baccalauréat en biologie font face à un chômage de 16 p. 100 ? Compte tenu des développements commerciaux prometteurs dans le domaine de la biotechnologie, ne devrait-on pas s'attendre à de meilleures perspectives, même au niveau du baccalauréat ?

Si l'économie du savoir ne semble pas créer pour le moment

Si l'économie du savoir ne semble pas créer pour le moment des problèmes de pénurie généralisée de compétences, faut-il en conclure que le sort des travailleurs peu qualifiés ne pose pas de problème ?

membres. Ils tranchent définitivement avec l'expérience américaine où l'on a observé une nette augmentation des différences de salaires entre travailleurs peu qualifiés et hautement qualifiés. Tout cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas de secteurs industriels ou de régions du Canada affectés par des pénuries de main-d'œuvre. Il faut cependant se méfier des conclusions et des formules correctives trop

expéditives. Il est normal d'observer dans une économie de marché des périodes de pénurie ou d'offre excédentaire dans différents secteurs de l'activité économique. Les mécanismes de prix sont là pour suggérer les ajustements nécessaires. Une pénurie de programmeurs informatiques devrait inciter les employeurs à augmenter les salaires de ce groupe pour attirer plus de candidats dans ce domaine et l'attrait de revenus plus élevés devrait en inciter plus à acquiescer les compétences demandées. On pense souvent que ces nouveaux arrivants doivent irrémédiablement provenir des nouvelles cohortes de diplômés et que les institutions d'enseignement devraient s'ajuster en conséquence. On oublie que plusieurs



Le Canada possède-t-il les compétences nécessaires pour faire face aux exigences de l'économie du savoir ?

Avons-nous suffisamment de

travailleurs qualifiés pour répondre à cette demande croissante ? Au dire des médias, on croirait parfois que le Canada est en voie d'expérimenter un déficit sur le plan des compétences. Pourtant, si l'on se fie aux tendances récentes, il n'y a pas raison de s'alarmer outre mesure. Les Canadiens et Canadiennes sont hautement éduqués et continuent d'investir

beaucoup en éducation. La proportion des travailleurs possédant un diplôme post-secondaire est passée d'environ 26 p.100 sur la période 1976-82 à presque 45 p.100 sur la période 1990-96. C'est au Canada que l'on retrouve le plus haut taux de fréquentation dans l'enseignement tertiaire parmi les pays de l'OCDE.

De plus, il faut bien voir que, même si l'emploi à haut contenu de savoir augmente rapidement, la part de ces emplois ne représentait que 8,5 p.100 de l'emploi total en 1996. Il y a certaines indications que, loin de souffrir d'un déficit, le pays serait peut-être en situation de surplus sur le plan des compétences. Selon les données du recensement et les calculs de DRHC, les emplois requérant des diplômes universitaires se seraient accrus de 40 p.100 entre 1971 et 1991, alors que le nombre de diplômés augmentaient de 140 p.100. D'ailleurs, d'autres indications laissent à penser que les travailleurs les plus qualifiés ont commencé à déplacer les moins qualifiés sur le marché du travail. En effet, au cours des années 1980, on a observé que l'augmentation du nombre d'employés hautement qualifiés correspondait assez

Il est généralement admis que le Canada fait face à une nouvelle réalité économique provoquée par le changement technologique, particulièrement celui associé aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC), et par l'accroissement de la concurrence à l'échelle mondiale. On peut prétendre que cette réalité n'est pas entièrement nouvelle, les économies modernes ayant dû s'adapter à plusieurs vagues de changements technologiques et à une ouverture progressive des marchés. Mais il est clair que les économies industrialisées traversent une période de développement économique qui accorde une importance accrue au savoir comme fondement de l'organisation et du déroulement des activités économiques.

Quelles sont les implications de tels développements pour la force de travail canadienne ? Nul doute que la complexité même et le raffinement technique des activités économiques ont transformé de façon significative les aptitudes exigées de la part des travailleurs. Des études récentes de DRHC ont démontré la progression des occupations et des emplois à haut contenu de savoir. Entre 1971 et 1996, l'emploi dans les occupations dites du savoir – où la fonction primaire est la production d'idées – a de loin enregistré la plus forte croissance (5,2 p.100 par année), augmentant près de sept fois plus rapidement que l'emploi des travailleurs préposés à la production de biens et une fois et demi plus rapidement que celui des travailleurs préposés aux services.

bien à l'accroissement du nombre d'emplois exigeant de telles compétences. Il en fut de même pour les employés et les emplois comportant de faibles qualifications. Or, durant les années 1990, le nombre d'employés hautement qualifiés a augmenté beaucoup plus rapidement que le nombre d'emplois requérant de fortes compétences. Durant cette même période, le nombre d'employés à faibles qualifications diminuait de 1 million, même si le nombre d'emplois requérant de telles qualifications augmentait légèrement. Ce qui nous permet de déduire que les personnes hautement qualifiées ont tout simplement accepté des postes destinés aux moins qualifiées. S'il y avait réellement déficit de compétences, l'on devrait observer une amélioration des gains du travail et des opportunités d'emploi des travailleurs hautement qualifiés par rapport aux travailleurs peu qualifiés. En effet, le manque de travailleurs qualifiés devrait résulter en une hausse des salaires et des offres d'emploi. Or, d'autres études menées par DRHC démontrent que la situation relative des travailleurs peu qualifiés, pris dans leur ensemble, ne s'est pas détériorée au cours des vingt dernières années. Le ratio des gains du travail des deux groupes est demeuré pratiquement inchangé. Il en est de même pour le ratio des rapports emplois/population. Ces résultats démontrent par rapport au diagnostic général avancé par l'OCDE sur la situation des travailleurs peu qualifiés dans l'ensemble des pays

Les femmes dans la société et l'économie axées sur le savoir

Le 15 juin 1998, Condition féminine Canada et le Secréariat de la recherche sur les politiques ont organisé un atelier intitulé *Les femmes dans la société et l'économie axées sur le savoir* (SEAS) dont l'objectif était de discuter des problèmes qui se posent aux femmes dans le contexte de la SEAS, en vue d'élaborer des stratégies pertinentes dans les domaines de la recherche et de l'élaboration de politiques.

Heather Menzies, du département des études canadiennes de l'université Carleton, a ouvert le débat en présentant son étude « Les femmes dans la société et l'économie axées sur le savoir », dont voici quelques-unes des conclusions principales :

- la plupart des femmes semblent posséder la culture informatique de base nécessaire à leur participation à la SEAS; ce sont plutôt le manque de temps et des problèmes d'ordre financier qui les empêchent d'y participer;
- la SEAS offre aux femmes des occasions en or, en ce sens que ces dernières sont très présentes dans les petites et les moyennes entreprises et possèdent souvent une éducation postsecondaire dans des domaines essentiels de la SEAS (par exemple, les sciences sociales);

- la SEAS présente toutefois certains risques pour les femmes, par exemple la croissance du travail non standard qui pourrait conduire au retour et à l'isolement des femmes au foyer.

Des représentants du projet pilote de la SEAS ont également pris part à la discussion : Valerie Clements de Développement des ressources humaines Canada, Ned Ellis de Patrimoine canadien, Lois Stevenson d'Industrie Canada, et Nancy Wildgoose de l'Agence canadienne de développement international. Ils ont abordé, entre autres, les problèmes suivants :

- la nécessité de traiter les aspects de nature sociale de la SEAS et de reconnaître que la technologie peut permettre d'augmenter, de renforcer et d'enrichir les relations (sur les plans social, politique et culturel) entre les citoyens;
- l'utilisation d'Internet semble être de plus en plus l'apanage de certaines catégories de personnes. Par exemple, les utilisateurs du réseau sont généralement jeunes, riches, blancs, habitent en ville et possèdent un certain niveau d'éducation. Les femmes devraient s'intéresser de plus près aux nouvelles technologies si elles veulent que ces dernières répondent à leurs besoins;
- certains aspects de la SEAS font peut-être l'objet d'un intérêt exagéré de la part du public (par exemple, l'accès à l'Internet), laissant de côté les questions d'apprentissage, d'acquisition des connaissances et des capacités nécessaires pour bénéficier pleinement de la SEAS.

Vous pouvez obtenir de plus amples informations au sujet du rapport sur l'atelier ou une copie de ce dernier auprès de Margaret Moore du Secréariat de la recherche sur les politiques à m.moore@prts-srp.gc.ca ou au (613) 947-7761.

traditionnel d'enseignement universitaire. D'autres, très convaincants, considéraient l'Internet comme un complètement aux méthodes d'enseignement traditionnel et doutaient que le télé-enseignement sur l'Internet puisse remplacer l'expérience universitaire. Par exemple, on a souligné que les bibliothèques étaient plus fréquentées, et non moins, et qu'un nombre accru de livres étaient empruntés aux États-Unis. L'Internet est vu comme un outil de promotion de la réflexion critique et des aptitudes de recherche. Mais certains s'inquiétaient cependant de la possibilité qu'il devienne une « arme de distraction de masse » et que la mauvaise information supprime la bonne. Rendez-vous à l'adresse pour lire les travaux de la conférence : <http://cyber.harvard.edu>

des analystes qui possèdent un large éventail de compétences, allant des compétences quantitatives nécessaires à l'analyse statistique, la programmation, des connaissances sur les théories et concepts des sciences sociales, et une familiarité avec le processus d'élaboration des politiques. Michael Wolfson a fait remarquer qu'il était difficile de trouver des analystes qui possèdent ce large éventail de compétences, et que les universités ne formaient pas des diplômés avec une base assez large de connaissance. Le rapport de cet atelier peut être consulté à l'adresse suivante : <http://recherchepolitique.gc.ca/keydocs/learneds98/rapport-f.htm>



Jennings

Internet et la société

La deuxième conférence internationale sur l'Internet et la société, tenue du 27 au 29 mai 1998 sous les auspices de l'université Harvard, a permis à des chefs de file de l'industrie (M. Larry Ellison, de la société Oracle), du milieu universitaire (M. Joe Nye, de l'université Harvard) et de la culture populaire (M. Neal Stephenson, auteur de l'ouvrage intitulé *Snow-crash*) de livrer leurs pensées sur l'orientation d'Internet et son incidence sur la société. La conférence, qui avait pour toile de fond l'affaire antitrust Microsoft, a été marquée par la reconnaissance, par les entrepreneurs de Silicon Valley, des avantages que présente la réglementation des marchés par le gouvernement. Parmi les autres sujets abordés, mentionnons

la protection des renseignements personnels, la mise en œuvre du commerce électronique, le maintien du rythme de l'innovation par l'utilisation de logiciels ouverts, et la cryptographie. M. Matt Drudge, journaliste controversé spécialiste d'Internet, a surpris les participants par ses déclarations audacieuses sur l'émergence d'une « presse populaire ». Il a également défendu ses techniques journalistiques en affirmant que « toutes les vérités commencent par des rumeurs », se gardant toutefois de préciser que l'inverse n'était pas vrai. L'incidence d'Internet sur le développement de marchés efficients constituait l'un des thèmes les plus intéressants de la conférence. Selon M. Larry Ellison, la « médiation

Congrès des sciences sociales et humaines

Le 2 juin, à l'occasion du Congrès des sciences sociales et humaines de 1998, le Secrétaire de la recherche sur les politiques (en collaboration avec l'Association canadienne de science politique) a organisé un atelier dans le but de discuter des défis associés aux approches multidisciplinaires en matière de recherche sur les politiques. L'atelier a donné lieu à des discussions animées entre les panelistes et les participants. Jill Vickers (université Carleton) s'est penchée notamment sur quelques-uns des défis réels que posent les projets de recherche horizontale et multidisciplinaire. Elle a fait remarquer que le fait de passer d'une approche basée sur une discipline à une approche multidiscipliplinaire exige un investissement

considérable. Apprendre à communiquer entre différentes disciplines (p.ex., entre l'économie et la sociologie) n'est pas tellement différent que d'apprendre une autre langue; cela prend du temps et de l'effort. Malgré les défis que cela représente, Jill Vickers a encouragé les chercheurs à faire l'effort de s'engager dans des projets multidisciplinaires « parce qu'ils offrent des occasions de recherches vraiment excitantes où on apprend continuellement et ils produisent clairement de meilleurs résultats ». En tant que coprésident du projet pilote sur la SEAS, Ned Ellis a présenté l'expérience et les défis rencontrés jusqu'à maintenant dans le cadre de ce projet horizontal. Ces défis incluent : le manque de recon-

electronique » entre acheteurs et fournisseurs sur l'Internet créera des marchés efficients pour tous les produits et services. D'autres conférenciers abondaient dans ce sens en prédisant que les technologies de l'information et des communications réduiraient les chaînes de distribution et les hiérarchies organisationnelles. Dans ce contexte commercial chaotique, seul survivrait un nombre restreint de marques prestigieuses qui auraient la confiance des consommateurs. Les possibilités offertes par l'enseignement électronique ont fait l'objet de vives discussions. Certains ont prédit la disparition rapide des cours théoriques en classe, mode

naissance et d'incitatifs pour le travail horizontal; l'utilisation de jargon différent entre les différents ministères et les différentes disciplines; et un niveau inégal d'accès, de capacité et d'utilisation des données dans les activités de recherche. Il a insisté sur la nécessité d'aller au-delà de la simple analyse des tendances socio-économiques (p.ex., en matière d'éducation et de santé), et d'essayer de mieux comprendre et mesurer les relations de « cause à effet ». Ce travail exige cependant

échelle, car rares sont les bouleversements de cette nature qui n'entraînent pas de conséquences ironiques.

Ronald J. Deibert
Professeur adjoint
Département de sciences politiques
Université de Toronto
C. élect. : r.deibert@utoronto.ca
<http://www.chass.utoronto.ca/~rdeibert/>

Bien que les conséquences de l'innovation technologique soient souvent fortuites, elles sont certainement profondes et durables. Avec l'émergence du réseau anti-AMI et la prolifération des systèmes de croyances peu conventionnels, ces conséquences commencent à peine à se faire sentir.

Que devons-nous faire de ces développements? Les gouvernements,

qui tolèrent généralement peu l'inconnu, devront composer avec un environnement plus « chaotique », tant sur la scène nationale qu'internationale. Du point de vue des sciences humaines, il faudra élargir les modèles linéaires de changement pour tenir compte des effets de la technologie imprévus à l'origine. Il faudra avant tout se garder d'appuyer massivement et aveuglément les changements technologiques à grande



Des nouvelles des États-Unis

Dans le Web

Les derniers développements concernant l'âge de l'information vous intéressent? Les deux sites à l'honneur, ceux du Harvard Infrastructure Project et du Red Rock Eater News Service de Phil Agre, vous proposent une perspective américaine à ce sujet.

<http://www.ksg.harvard.edu/hip/>

Mis sur pied en 1989, le Harvard Information Infrastructure Project est un projet multidisciplinaire qui met à contribution d'éminents universitaires des domaines de la politique publique, du droit, des affaires, de l'éducation et de l'informatique. Depuis sa création, il joue, et continuera de jouer, un rôle important dans l'élaboration d'un programme d'action gouvernementale tourné vers l'avenir.

<http://dlis.gseis.ucla.edu/people/pagre/>

Conférencier invité au récent colloque d'avril de l'administration fédérale sur le gouvernement à l'heure d'Internet, Phil Agre, professeur agrégé au Département des études de l'information à l'UCLA, a conçu quelques sites susceptibles d'intéresser les technophiles.

<http://dlis.gseis.ucla.edu/people/pagre/tre.html>

Le Red Rock Eater (RRE) est une liste de distribution électronique consacrée aux aspects sociaux et politiques de l'informatique et du réseautage. Dr. Agre envoie chaque semaine aux abonnés de la liste de cinq à dix messages diffusant ce qu'il estime être l'information la plus intéressante provenant de diverses sources.

des idées

Avis de recherche:

Le domaine de la recherche et des idées sur les politiques ne cesse d'évoluer. En dépit de ce que vous avez peut-être entendu, aucun ministère, aucune discipline et aucune source ne posent toutes les réponses, ni même toutes les questions à ce sujet. C'est pourquoi nous sommes toujours à l'affût de recherches, d'idées et de découvertes avant-gardistes au sujet des politiques que nous pourrions traiter dans Horizons. Si vous avez vent de recherches horizontales intéressantes sur les politiques, veuillez entrer en communication avec nous à a.sutherland@prs-srp.gc.ca ou avec Allen Sutherland au (613) 943-2490.

Merci.



Regard vers l'avenir

L'ironie de la technologie

Les innovations technologiques ont souvent des conséquences profondes pour les sociétés et la politique, quoiqu'on peut rarement prévoir toute leur ampleur. Dans certains cas, ces conséquences peuvent même être

contraires au but premier des technologies. Ainsi, au début des temps modernes, l'Église catholique était l'un des plus fervents partisans de la presse à imprimer. Les évêques et les membres du clergé encourageaient vivement l'installation de presses dans les monastères pour accélérer la production des bibles. Malheureusement pour eux, ils étaient rares à se douter que cette même invention serait utilisée par les « hérétiques » et les hétérodoxes pour saper, en définitive, l'unité de l'Église, donnant naissance

à la Réforme.

Peut-être commençons-nous à

voir aujourd'hui les premiers symptômes de certaines conséquences involontaires d'Internet et d'autres technologies d'information, série d'innovations motivées essentiellement par des intérêts militaires et commerciaux. Parmi ces effets inescapables, citons par exemple le réseau d'activistes qui se sont ralliés pour s'opposer à l'Accord multilatéral sur les investissements (AMI). Le réseau, qui compte plusieurs organisations non gouvernementales de pays développés et en développement, a lancé une offensive massive contre l'AMI, qui consistait fondamentalement en une stratégie de diffusion d'information sur l'Internet. Les ministres et autres responsables gouvernementaux n'avaient, jusque-là, jamais fait face à une campagne aussi organisée et efficace, dans un domaine plutôt esotérique et obscur.

L'Accord semble pour le moment

avoir été mis en suspens, du moins en ce qui concerne l'Organisation de

coopération et de développement économiques, ce qui est perçu comme une victoire à court terme pour les critiques de l'AMI. En fait, les implications de cet épisode vont bien au-delà. Elles illustrent en effet le pouvoir potentiel du militantisme des citoyens sur l'Internet. Les gouvernements pourront-ils encore négocier des accords internationaux sans se heurter à des essais d'ONG

et de militants mécontents? Si la réponse est non, qu'advendra-t-il des méthodes traditionnelles de représentation et de participation politiques? Qui doit avoir le « droit » de parole sur la scène internationale? Qui devrait être exclu?

Autre conséquence inopinée, plus difficile à cerner que la précédente, la question de l'identité collective. Les technologies de communication normalisées, comme les presses à imprimer, ont traditionnellement joué un rôle capital dans le façonnement de l'identité nationale. Plus nous nous dirigeons vers un environnement de communication dominé par des réseaux répartis, des technologies interactives et des créneaux de programmes de télévision, plus l'identité collective tendra à changer. Certains croient, et c'est là une vision un peu chimérique peut-être, que ces technologies donneront naissance à une nouvelle race de

Plus nous nous dirigeons vers un environnement de communications dominé par des réseaux répartis, des technologies interactives et des créneaux de programmes de télévision, plus l'identité collective tendra à changer.

« cybercitoyens » qui abandonneront le concept de nation pour celui d'humanité. On n'a qu'à parcourir un peu les bas-fonds d'Internet pour se rendre compte que si c'est le cas, on assiste alors à l'émergence d'une identité collective plutôt déconcertante, où les pulsions primitives semblent avoir le dessus.

C'est dans ce monde de réalités virtuelles et cette culture artificielle

de consommation hypermédia que des groupes marginaux et des cultes, de l'Aum Shinrikyo au Japon aux adeptes du nouvel âge style californien, ont commencé à se tailler une place étonnamment complexe et visible dans le Web. S'il est vrai qu'on serait tenté de faire fi de ces groupes sous prétexte qu'ils ne sont pas rationnels, il n'en demeure pas moins que l'identité collective est rarement façonnée par des considérations rationnelles, puisque le nationalisme est animé d'abord et avant tout par des sentiments, comme l'a trop souvent démontré l'histoire. Ces différents groupes, à l'instar des mouvements qui les ont précédés, ont tous un point en commun, à savoir la quête d'un sens suprême à un monde marqué par l'incertitude et le changement. Nous voyons en eux des rivaux en puissance et non les architectes d'une culture mondiale cosmopolite. Ils forment un maelstrom de sous-cultures et d'identités marginales.



Activités à venir

DATE	ACTIVITÉ
21 et 22 septembre 1998	Le dixième atelier prévu dans le cadre du projet sur la société et l'économie axées sur le savoir portera sur le thème « Conduite des affaires dans l'économie fondée sur le savoir : réalités et défis ».

Lieu : Mont-Tremblant (Québec)
Personne-ressource : Sylvie Méthot, CIRANO
Tél. : (514) 985-4004
<http://www.cirano.umontreal.ca/kbde/eregistration.html>

Conférence nationale annelle de la recherche sur les politiques
Créer des liens est le thème de la conférence de la recherche sur les politiques de cette année.

On peut obtenir la plus récente version du programme de la conférence à l'adresse suivante :
<http://policyresearch.gc.ca/1998conference/>

Lieu : Ottawa
Personne-ressource : Paul Henry, Secrétaire de la recherche sur les politiques
Tél. : (613) 943-2406

Le troisième atelier du projet de la société et l'économie axées sur le savoir portera sur la « Transition vers une société axée sur le savoir : politiques et pratiques pour une adaptation réussie des personnes et de l'apprentissage ».

Lieu : Hôtel Westin Bayshore, Vancouver (C.B.)
Personne-ressource : Philippe Massé, Développement des ressources humaines Canada
Tél. : (819) 994-4465

Le développement humain : le marché de l'emploi favorable pour la majorité des diplômés de la « génération X ».

« Les étudiants du postsecondaire

qui ont obtenu leur diplôme en 1990 - les membres de la « génération X » - s'en tirent moins mal sur le marché du travail que l'on était communément porté à le croire. En réalité,

cinq ans après l'obtention de leur diplôme, ils réussissent aussi bien que leur prédécesseurs[...] Plus précisément, près de quatre diplômés collégiaux et universitaires sur cinq étaient occupés à temps plein en 1995, et moins de 10 % d'entre eux occupaient un emploi non lié à leur formation. [...] Les taux de chômage varient selon le domaine d'étude et le niveau de scolarité. Les diplômés des professions du secteur de la santé ont toujours eu les taux de chômage les plus bas, tandis que les diplômés des beaux-arts et des arts appliqués ont en règle générale connu les taux les plus élevés. »

DRHC, Bulletin de la recherche appliquée, hiver-printemps 1998, Vol. 4, no 1, p. 1-3.

Réseau sur la mondialisation

« [Traduction] La dépendance croissante à l'égard des technologies de l'information et des ordinateurs dans la conduite des affaires du pays engendre de nouvelles vulnérabilités, et celles-ci peuvent être considérables. Par exemple, le ministère de la Défense américain possède plus de 2 millions d'ordinateurs, plus de 10,000 réseaux locaux et plus de 100 réseaux de longue distance. Mis ensemble, ces ordinateurs et réseaux coordonnent et mettent en application tous les éléments de la mission du ministère, de la conception des armes à la gestion des champs de bataille. En 1995, on a enregistré pas moins de 200,000 intrusions dans les ordinateurs non classifiés du ministère de la Défense, des intrusions qui ont

Tiré de « Understanding how the new instruments of influence and new partnerships (in particular with non-state actors) can support the pursuit of Canada's interests at home and abroad », rapport de l'équipe de recherche du réseau sur la mondialisation, 30 juin 1998.

Société et économie axées sur le savoir

Croissance

« [Traduction] Le fait qu'un secteur d'activité soit considéré comme étant de pointe ne signifie pas que l'on doit classer les entreprises qui le composent. En fait, un secteur d'activité est constitué de différents types d'entreprises, dont certaines sont plus avancées que d'autres. Il arrive même parfois qu'au sein d'une industrie de faible technologie, certaines entreprises réunissent des capacités technologiques supérieures à celles trouvées en moyenne dans une industrie de pointe. Par conséquent, les systèmes de classification qui regroupent sous l'appellation "de faible technologie" tout un secteur d'activité qualifient d'office toutes les entreprises qui en font partie de faibles, technologiquement parlant, alors qu'en réalité, certaines d'entre elles sont extrêmement avancées. » (p. 7)

John Baldwin (Statistique Canada), « Are There High-Tech Industries or Only High-Tech Firms? Evidence From New Technology-Based Firms », présenté à l'occasion du premier atelier du projet SEAS portant sur « L'économie axée sur le savoir », le 23 mars 1998.

La cohésion sociale

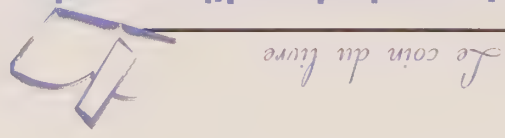
« [Traduction] Certains scénarios proposés de la société de l'information semblent être en décalage par rapport à la réalité. Nombreux sont ceux qui pensaient que la croissance constante du taux d'utilisation d'Internet au Canada signifiait que la grande majorité des citoyens auraient sous peu accès au réseau. Or, les résultats de sondages révèlent un accès très inégal en fonction du lieu géographique, du revenu, de l'âge, du niveau d'éducation et de la langue maternelle. Certaines provinces sont en retard et l'utilisation d'Internet dans les régions rurales est peu développée. Il est clair que plus le niveau d'éducation et de richesse d'une personne est élevé, plus cette dernière a de chances d'accéder au réseau. Les aînés enregistrent un taux d'accès bien inférieur par rapport à la proportion de la population qu'ils représentent. Le manque de connaissance de l'anglais semble être un désavantage certain. Nous avons également trouvé qu'une personne qui avait accès à l'Internet ne s'en servait pas forcément et que les données concernant l'utilisation par les hommes et par les femmes ne démontraient en aucun cas que c'était en majorité des hommes qui se servaient d'Internet. (p. 31)

... Au lieu de suivre la tendance actuelle qui cherche exclusivement à mesurer le taux d'accès, il serait bien plus judicieux, du point de vue des grands objectifs politiques des démocraties libérales, d'adopter une approche qui cherche à évaluer la capacité de participation sociale que confèrent aux personnes les technologies électroniques » (p. 5)

H. Karim, Sandy Smetzer et Yohanna Loucheur, « On-Line Access and Participation in Canadian Society », Patrimoine canadien, Recherche et analyse stratégiques, mars 1998.

« L'essor à venir du commerce des services aura probablement une incidence sur un segment très différent de la main-d'œuvre – à savoir, les travailleurs professionnels hautement spécialisés. Ce seront leurs services – dans le domaine juridique, du génie, de la comptabilité, de la programmation informatique, etc. – qui seront vendus par voie électronique, non pas ceux des fournisseurs de services de bas de gamme, comme les chauffeurs de taxi, les barbiers et les préposés à la cuisson des hamburgers. Des différences éclateront sûrement au sujet de l'accréditation de ceux qui font le travail; par exemple, les titres de compétences reconnus en Inde le seront-ils au Canada ou aux États-Unis? De plus, il y a la question de la taxation des services rendus à distance. Les gouvernements tenteront-ils de taxer les fournisseurs de services à distance? À cet égard, la question du cryptage (notamment paiements) comporte aussi une dimension tant commerciale que sécuritaire ou criminelle. » (p. 12)

« Gary Hufbauer parle des enjeux du commerce et de l'investissement » bulletin Micro de la Direction générale de l'analyse de la politique microéconomique, Industrie Canada, printemps 1998.



Investir dans l'innovation

Chapitre 1 - Challenges to Technology Policy in a Changing World Economy
Lewis M. Branscomb et Richard Florida

« [Traduction] ... l'utilisation de partenariats publics-privés peut aller des recherches subventionnées par l'État dans des universités et des laboratoires nationaux en vue d'en faire un puissant mécanisme institutionnel d'innovation. Cette collaboration nouvelle avec le secteur privé rend plus complexe le travail des représentants du gouvernement. En effet, il était aisé de mettre en œuvre une politique technologique lorsque le gouvernement s'occupait de décider des recherches à entreprendre, de les financer et de recruter les gens nécessaires à leur bonne marche. Mais maintenant, le gouvernement, qui doit s'appliquer à comprendre, secteur par secteur, tous les rouages de cette nouvelle économie, n'est plus le seul à la barre. S'il réussit, les secteurs publics et privés pourront s'appuyer sur les fondements d'une nouvelle relation entre le gouvernement, les institutions et les citoyens. » (p. 7)

Investing in Innovation : Creating a Research and Innovation Policy That Works, sous la direction de Lewis M. Branscomb et James H. Keller, Cambridge, MIT Press, 1998.

L'impératif de l'accès

« Les Canadiens ne pourront pas apporter leur contribution à la société de l'information s'ils ne sont pas en mesure d'emprunter l'autoroute de l'information. C'est pourquoi l'accès à l'information est essentiel à l'avenir du Canada, en tant que société du savoir, et à sa réussite en tant qu'économie du savoir. Sans cet accès, l'efficacité à long terme des politiques-cadres sur l'autoroute de l'information est compromise, et les avantages socioéconomiques et culturels de l'autoroute de l'information risquent de ne jamais se concrétiser pour les Canadiens. » (p. 134)

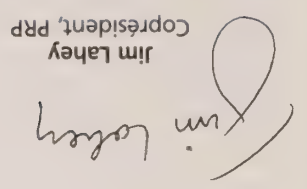
Préparer le Canada au monde numérique - Rapport final du Comité consultatif sur l'autoroute de l'information, Comité consultatif sur l'autoroute de l'information, 1997. Le document peut être consulté à l'adresse suivante : <http://strategis.gc.ca/55GFF/h01650f.html>

La génération numérique selon Don Tapscott

« [Traduction] Nous avons passé du conflit des générations au renversement des générations : les enfants, qui ont pris le dessus sur les adultes dans le domaine de la technologie, ont fini par laisser ces derniers sur place dans de nombreux autres domaines de la vie courante. ... Jamais, dans l'histoire de notre société, la hiérarchie de la connaissance n'avait connu de renversement aussi phénoménal. »

Tapscott, Don, Growing Up Digital: The Rise of the Net Generation, Toronto, McGraw-Hill, 1997.

Projet pilote de la société et de l'économie axées sur le savoir. Rapport d'atelier, les 23 et 24 mars 1998.



Jim Lahey
Coprésident, PRP

Nous n'en sommes encore qu'à esquisser le portrait de cette nouvelle société et économie axées sur le savoir. Il reste (et restera) des lacunes dans les données qui empêcheront une parfaite compréhension de cette nouvelle société et il sera difficile de « fixer » un profil statistique représentatif dans un contexte de changements rapides. Le manque de données temporelles et comparatives à l'échelle internationale dans plusieurs domaines signifie qu'il faudra exercer son jugement sans pouvoir toujours s'appuyer sur des points de référence connus.

L'impact très large des TIC sur l'économie et la société pose des défis tout aussi difficiles. Pour comprendre la SEAS, les chercheurs doivent apprendre à pousser leur réflexion au-delà des limites confortables de la pensée de leur propre ministère ou discipline, tout en continuant de s'appuyer sur une base solide de données et d'analyses. Pour cela, ils doivent comprendre que la technologie peut avoir des conséquences imprévues et qu'il faut tempérer le déterminisme technologique par une appréciation de la manière dont les personnes et les structures sociales et économiques abordent le développement et l'application des technologies nouvelles. Comme nous l'avons signalé au départ, tout cela ne sera pas facile. En revanche, ce travail revêt une importance essentielle pour qui veut participer à l'élaboration de la politique publique du Canada au XXI^e siècle.

Mot des coprésidents



Comprendre la société et l'économie axées sur le savoir

Il est difficile d'écrire sur les incide-
 nces économiques et sociales des
 technologies d'information et des
 communications (TIC) sans recourir
 à des lieux communs. Pourtant, il y a
 fort à parier que cette incidence sur
 la société et l'économie canadienne
 sera beaucoup plus nuancée que ne
 le laisse supposer la Silicon Valley
 (du Nord ou du Sud) ou le nombre
 grandissant de sceptiques et critiques.
 En tant qu'analyste de politiques, il
 importe donc de comprendre de
 manière équilibrée ce qu'est et ce
 que sera cette incidence. La tâche
 n'est pas facile.

De concert avec d'autres nou-
 velles technologies qui auront des
 effets profonds comme la capacité
 de manipuler les gènes humains, les
 TIC vont contribuer à transformer le
 Canada et d'autres pays développés
 en des sociétés et des économies
 axées sur le savoir (SEAS). Cette
 nouvelle société de l'information
 représente un défi analytique consi-
 dérable, tant sur le plan de l'intellect
 que sur celui de l'imagination. Les
 questions qui se posent sont vastes
 et vont de la réglementation de la
 protection de la vie personnelle et
 de la propriété intellectuelle à l'émer-
 gence d'inégalités entre ceux qui ont
 accès à l'information et ceux qui ne
 l'ont pas, au Canada et ailleurs dans
 le monde. Les analystes de politiques
 doivent chercher à bien comprendre
 les questions relatives aux TIC et les
 nouveaux enjeux de la société et de
 l'économie axées sur le savoir.

La SEAS est aussi une création
 de l'esprit qui permet d'accéder à
 d'autres concepts comme ceux de
 l'apprentissage à vie, de l'innovation
 continue et de la gestion de la con-
 naissance, c'est-à-dire les moyens

par lesquels les organisations, les
 institutions et les sociétés conçoivent,
 partagent et utilisent les idées. À la
 Deuxième Conférence internationale
 de l'Université Harvard sur l'Internet
 et la société, tenue en mai dernier, le
 président-directeur général d'IBM,
 Lou Gerstner, a observé qu'au XXI^e
 siècle, le succès des organisations
 reposera essentiellement sur la ges-
 tion de la connaissance. Il a souligné
 en particulier la nécessité pour les
 gestionnaires de créer un climat de
 confiance et de collaboration, et de
 développer les connexions horizon-
 tales qui permettront le partage de la
 connaissance. Autrement dit, la tech-
 nologie est l'élément le plus simple
 du casse-tête tandis que le change-
 ment organisationnel est le plus
 complexe. Alors que certains minis-
 tères, comme Industrie Canada, ont
 réalisé des progrès importants en tant
 qu'organisations axées sur le savoir, il
 reste encore beaucoup à faire si le
 gouvernement veut être en mesure
 de tirer pleinement parti des TIC et
 fonctionner efficacement dans le
 nouveau contexte.

Étant donné l'incidence poten-
 tielle des TIC, il n'est pas surpre-
 nant que le Projet de recherche sur les
 politiques ait décidé de consacrer
 son premier projet pilote inter-
 résaux au thème de la société et de
 l'économie axées sur le savoir. Mené
 par Ned Ellis (Patrimoine canadien),
 Denis Gauthier (Industrie Canada),
 Jean-Pierre Voyer (DRHC) et Nancy
 Wildgoose (ACDI), le projet rassemble
 des chercheurs de chacun des quatre
 réseaux de recherche : croissance,
 développement humain, cohésion
 sociale et mondialisation. À partir
 de points de vue variés, nous voulons
 obtenir des éléments de réponse à
 tout un éventail de questions qui nous

- examiner les indices de l'émergence d'une économie et d'une société « nouvelles »;
 - acquérir une compréhension plus profonde de la dynamique qui les gouverne;
 - et surtout, comprendre les change-
 ments que cette dynamique exige
 des personnes, des institutions et
 de la société en général.
- Une série de séminaires est en
 cours pour échanger et faire avancer
 les connaissances sur la SEAS. Au
 mois de mars 1998, un séminaire
 couronné de succès a été organisé
 sur l'émergence et la dynamique
 de la société et l'économie axées
 sur le savoir. Le deuxième atelier,
 qui sera tenu les 21 et 22 septembre
 1998 au Mont-Tremblant, abordera
 la question des entreprises et la
 SEAS. Le troisième séminaire sur les
 individus et la SEAS se tiendra du
 5 au 6 novembre 1998 à Vancouver.
 Au mois de février 1999, un dernier
 séminaire portera sur le thème de la
 société et la SEAS. La série d'évène-
 ments va se terminer au mois de mai
 1999 avec une table ronde pour dis-
 cuter des implications de la SEAS sur
 les institutions et les politiques.

Alan Nymark
 Coprésident, PRP

Bienvenue

Le deuxième numéro d'« Horizons » porte sur les technologies de l'information et des communications (TIC) - un domaine où foisonnent les expressions à la mode, les hyperboles ainsi que l'incertitude. Pas besoin d'être un gourou du monde virtuel pour se rendre compte que les TIC exerceront un impact profond sur les domaines économique, social et culturel au Canada, ainsi que dans le monde entier.

Dans les pages suivantes, nous allons laisser le « bruit » qui entoure les TIC de côté pour examiner les conséquences de ces technologies en nous appuyant sur divers points

de vue émanant des domaines de la politique et de la recherche. Les TIC ne sont bien entendu qu'un seul exemple de technologie ayant d'importantes conséquences sur la politique gouvernementale. Les technophiles peuvent être d'ores et déjà assurés que ce numéro ne sera qu'un début. En effet, dans ses parutions à venir, Horizons vous proposera également des articles traitant de l'impact d'autres technologies. De plus, nous avons toujours hâte de recevoir vos idées ainsi que vos suggestions.

Le Secrétaire de la recherche sur les politiques

Dans ce numéro

1	Bienvenue
2	Mot des coprésidents
3	Le coin du livre
4	Capsules des réseaux
5	Activités à venir
6	Regard vers l'avenir
7	Dans le Web
8	Témoins
10	Conquérant d'un réseau
12	Trousse d'outils
13	Partout au Canada
15	Liens canadiens
16	Regard sur l'extérieur
18	Le saviez-vous...

Réflexions

« Ce qui est simple est toujours faux, ce qui ne l'est pas est inutilisable. »
(Paul Valéry, poète, français)

« Ce sont les idées simples qui permettent de changer le monde. »
(Jean Monnet, homme d'état français)

Imaginez que nous sommes au XXI^e siècle et tournez-vous vers le passé. Que voyez-vous? Paul Krugman, économiste américain reconnu, ne pense pas que ce soit l'émergence d'une « cybertropie » basée sur les technologies de l'information et des communications. [Traduction] Tout le monde était tellement sûr que l'avenir reposerait sur une « économie axée sur l'information », dont les produits seraient essentiellement des biens intangibles, que les bons emplois seraient attribués à des « analystes symboliques » s'amusant à déplacer des icônes sur des écrans d'ordinateur, et que ce serait la connaissance, et non plus des ressources traditionnelles telles que le pétrole ou la terre, qui conférerait à ceux qui la possèdent richesse et puissance.

L'opinion divergente de Krugman au sujet de l'ère de l'information

... Tout d'abord, concernant toutes les élucubrations que l'on a pu entendre au sujet de l'économie axée sur l'information, il faut rappeler que le but premier d'une économie est d'être au service des consommateurs - et que ce n'est pas de l'information, mais, bien au contraire, des biens tangibles, que ces derniers désirent obtenir. Je pense plus particulièrement aux milliards de familles du Tiers-Monde qui ont enfin commencé à gagner un peu de « pouvoir d'achat » vers la fin du XX^e siècle, et qui n'aspirent pas à des graphiques sophistiqués sur l'Internet, mais qui veulent avant tout habiter dans une belle maison, posséder une voiture et manger de la viande. Deuxièmement, la révolution de l'information à la fin du XX^e siècle s'est solidée, et tout le

monde devrait l'avoir remarqué, par un succès retentissant mais partiel. Le monde s'est laissé subjugué par ce transfert de l'information devenu de plus en plus rapide et de moins en moins cher. Mais le mouvement de l'intelligence artificielle, dans lequel naguère on a beaucoup cru, a été de déroute en déroute. Du reste, Marvin Minsky, l'un des fondateurs du mouvement affirmatif, non sans désespoir, « ce que les gens appellent sens commun est en fait quelque chose de bien plus complexe que la plupart de ces spécialités techniques que nous admettons tant. » Et c'est pourquoi, même à la fin du XXI^e siècle, on n'a toujours pas vu l'avènement des premiers plombiers robots. »
(p.197)
Paul Krugman, *The Accidental Theorist* (New York, W.W. Norton), 1998.



POLICY RESEARCH INITIATIVE HORIZONS

Volume 1 Number 3

October 1998

EMERGING DEVELOPMENTS AND KNOWLEDGE IN PUBLIC POLICY RESEARCH

In this issue

Welcome	1
Executive Brief	2
Bookmark	3
Network Nuggets	4
Upcoming Events	5
A Look Ahead	6
Cyberzone	7
Eyewitness	8
Network Columnist	12
Tool Kit	14
Canadian Connections	15
Across Canada	16
Looking Outward	17
Did You Know?	24

Welcome

This issue of "Horizons", like the Policy Research Initiative's national policy research conference of October 1-2, 1998, is organized around the theme of "creating linkages". While the related concepts of partnerships and synergies, and the potential value of multiple perspectives are well established, in practice it can be a hard sell. Yet the whole community suffers when information is hoarded and when linkages are left to atrophy, or are not developed at all.

Fortunately, there are researchers who understand the value of creating linkages among different parts of an otherwise dispersed domestic and international policy research community, and also between researchers and analysts. This issue is dedicated to their efforts.

Policy Research Secretariat

Democratic Values in a Multicultural Society

"...we all have an obligation to do our fair share to uphold the basic institutions of Canadian life, and to tackle the problems that the country faces. The public institutions of Canadian life provide most citizens with remarkable benefits of peace, prosperity, and individual

freedom, and we all have a responsibility to do our share to ensure both that these institutions endure and function, and that all Canadians enjoy these benefits, whatever their race, religion, gender, or ethnicity. This is an obligation of democratic citizenship that the state should

promote, and that sets a limit to multiculturalism. It does not, however, require that every Canadian put the interests of Canada 'first and foremost'." (pp. 66-67)

Kymlicka, Will. *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Toronto: Oxford University Press, 1998

Policy Reflections

"If we knew what it was we were doing, it would not be called research would it?"

Albert Einstein

"If I had an hour to save the world, I would spend 58 minutes defining the problem."

Attributed to Albert Einstein

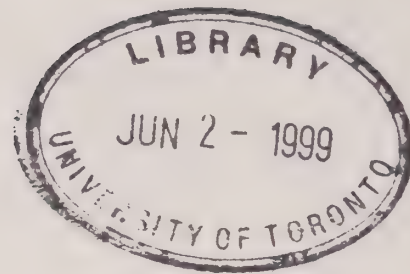
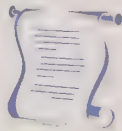
Timeless Advice for Researchers

"Though faulty hypotheses are excusable on the grounds that they will be superseded in due course by acceptable ones, they can do grave harm to those who hold them because scientists who fall deeply in love with their hypotheses are proportionately unwilling to take no as an experimental answer. Sometimes instead of exposing a hypothesis to a cruelly critical test, they caper around it, testing only subsidiary implications, or follow up sidelines that have an indirect bearing on the hypothesis without exposing it to the risk of

refutation. ... *I cannot give any scientist of any age better advice than this: the intensity of the conviction that a hypothesis is true has no bearing on whether it is true or not.* The importance of the strength of our conviction is only to provide a proportionately strong incentive to find out if the hypothesis will stand up to critical evaluation." (p. 39)

Medawar, P.B. *Advice to a Young Scientist*. U.S.A.: Basic Books, 1979.

Executive Brief



Creating Linkages

More and more, the medium term challenges of governance are coming from so-called "horizontal" issues. These issues are multi-dimensional, multi-disciplinary, and inter-departmental. They often span the private and public sectors, and have simultaneous local, provincial, national, and international policy implications. Such issues challenge the policy community of any society because they cannot be addressed or understood from a single perspective. While each may try, no part of the policy research community, whether it be the federal government, provinces, academia, research institutes, the private sector and NGO groups, can fully understand and address these issues in isolation.

Examples of horizontal issues include: climate change, globalization, ageing society, social cohesion, knowledge-based economy and society, childhood development, and determinants of health. As this partial list suggests, horizontal issues require the highest quality of intellectual work, necessitating collaboration among different orders of government and with non-governmental stakeholders. It means developing linkages at all stages of the policy development process, and among all players from statisticians, to researchers and analysts.

Take child development as an example. If the Government of Canada is interested in focusing on the issue of child development who do they turn to within the analytic world for advice? Is it a genetic

issue? An educational issue? A legal issue? If you are on a reserve, is it primarily a socio-economic issue? Is it a health issue? If you were the Prime Minister, to which Cabinet Minister would you turn to lead that effort? Which department would you turn to, and when you

population health, health services and public health. It is completely out of kilter with the nature of the challenge and the knowledge that we have available to us today.

How can we improve the policy research community's ability to address horizontal policy

"...horizontal issues require the highest quality of intellectual work, necessitating collaboration among different orders of government and with non-governmental stakeholders. It means developing linkages at all stages of the policy development process, and among all players from statisticians, to researchers and analysts."

turn to that department, which part of the rest of the intellectual community should they engage within Canada and around the world?

Consider the multi-disciplinary implications of an issue like determinants of health. Health determinants are very broad, and span many sectors and disciplines. Yet, for example, in the health sector, why is it that program expenditures are focused on only certain aspects of the health system? Of the total expenditures on health, 90% goes to the "care" and "cure" system, i.e., hospital services, physician services, community care, medicines etc., and only 10% to health promotion and disease prevention. Furthermore, in terms of Canadian research on health issues, 90% of the funding is provided for biomedical and clinical research, while only 10% goes to research on other important aspects, including

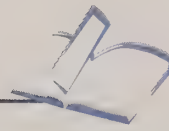
research issues? The first step must be recognition of the need for improvement. At a search conference sponsored by the Policy Research Initiative and the Treasury Board Secretariat on "Improving Relationships within the Policy Research Community" in April 1998, we were struck by the degree of consensus and commitment that existed to build relationships within the community.

In particular, participants drawn from throughout the Canadian policy research community supported the development of a "common space model". This model recognizes that all parts

Alan Nymark
Co-chair, PRC

Canadian Policy Research Networks and Public Policy Forum. [Improving Relationships within the Policy](#)

Bookmark



of the community should continue to pursue their own interests and missions. But it also recommends that members devote "a certain amount of their activity, in the order of 10% on average, to a shared effort at greater community cooperation" to:

- encourage agenda sharing;
- promote a range of knowledge partnerships;
- facilitate information and data exchange;
- foster personnel and professional exchanges; and,
- promote linkages in the community.

The recommendations of the report that emerged from this conference point the way forward, and the Policy Research Initiative will be working with the community to realize the vision contained in the common space model.

Failure to develop our understanding of horizontal policy issues has real consequences. Forward-looking policy research that is underpinned by a dynamic policy research community helps to position society for tomorrow's challenges and opportunities. Although it is exceedingly difficult to predict events, the application of knowledge to the understanding of societal trends and developments is a major contribution to the policy process.

Jim Lahey
Co-chair, PRC

Research Community. May 29, 1998
<http://policyresearch.gc.ca/keydocs/rcrpp-fpp/rcrpp-e.html>

Practical Visions Wanted

"...citizens are no longer feeling deferential. They're no longer feeling that smart people can go out and operate behind closed doors on their behalf and come up with solutions for them. That was designed to deal with a nation of farmers and fishermen a hundred years ago. Today we have a sophisticated citizenry with lots of information.

So there's a demand for partnerships, horizontality, co-ordination and generally, a movement of government away from a rowing model to the steering model. I think what we're seeing, at least for the time being, is the desire for what I characterize as 'practical vision'." (p. 44)

Frank Graves (Ekos Research), Speech to the Search Conference (April 22), [Improving Relationships Within the Policy Research Community](#). May 29, 1998, pp. 30 - 46.

A Thoughtful Reminder

"... a functioning democracy requires a continuous process of discussion. ... At both the federal and provincial level, by its very nature, the need to build majorities necessitates compromise, negotiation, and deliberation. No one has a monopoly on truth, and our system is predicated on the faith that in the marketplace of ideas, the best solutions to public problems will rise to the top. Inevitably, there will be dissenting voices. A democratic system of government is committed to considering those dissenting voices, and seeking to acknowledge and address those voices in the laws by which all in the community must live." (p. 21)

"As the Attorney General of Saskatchewan put it in his oral submission:

A nation is built when the communities that comprise it make commitments to it, when they forgo choices and opportunities on behalf of a nation, ... when the communities that comprise it make compromises, when they offer each other guarantees, when they make transfers and perhaps most pointedly, when they receive from others the benefits of national solidarity. The threads of a thousand acts of accommodation are the fabric of a nation." (p. 27)

Supreme Court of Canada. [Reference re Secession of Quebec](#) [1998]. On-line version: <http://www.droit.umontreal.ca/doc/csc-scc/en/rec/html/renvoi.en.html>

Network Nuggets

Global Network *Creating Linkages Across Governments*

"It has been argued... that the nature of the new information technologies actually favours transnational networks over the vertically structured state. One of the greatest strengths of new information technologies is their horizontal nature; they make it far easier to share knowledge over greater distances (more or less instantaneously) and their horizontal nature mirrors the horizontal nature of some of today's most important public policy issues. Moreover, the horizontality of information technologies complements the transnational structure of networks, which spread

out sideways and are not tied to national boundaries. Communications networks, made possible by new technologies, enable transnational movements to establish virtual communities and institutional homes not bound by state borders or national identities. ...One approach is to see the state not as an institution that is disappearing, but rather as an institution that is evolving and disaggregating into its separate, distinct parts; that is, the state is forming its own networks to address transnational issues. Thus, courts, regulatory agencies, line departments and their inter-

national bureaux are networking with counterparts abroad – in much the same fashion as non-state actors – and creating a dense web of relations that are developing into a nascent trans-governmental order – what Slaughter calls 'government for the information age' or 'world government without the form'." (pp. 7-10)

Global Network Research Team Report on "Understanding how the new instruments of influence and new partnerships (in particular with non-state actors) can support the pursuit of Canada's interests at home and abroad." *Global Opportunities and Challenges Network: Research Team Reports*, August draft report.

Social Cohesion *Gender equity and statistics*

"Even though there has been progress toward gender equality and improvement in statistics to measure it, serious inequalities and knowledge gaps persist. And in a rapidly changing social, economic and physical environment, there is more need than ever to have - and to use - that knowledge. No one can afford costly mistakes based on faulty assumptions. It is essential, therefore, that indicators designed to measure individual well-being include a focus on gender." (p. 2)

Status of Women. *The Economic Gender Equality Indicators*, 1997.
<http://www.swc-cfc.gc.ca/publish/egei/bckgrnde.html>

Human Development: *Earnings inequality has not increased over the last decade*

"It is important to note the relative stability in earnings inequality [between the mid-1980s and mid-1990s], which is at odds with the prevalent perception that labour market inequality continues to increase. It is also important to realize that there have been significant changes in the earnings patterns for many groups. The overall relative stability in earnings inequality masks a substantial redistribution of working time, wage rates and earnings among Canadian workers. Some groups are gaining, notably older workers, women in general, and the more highly paid and skilled, while others experienced declines, notably low skilled young males, the young in general, and lower paid/lower skilled men."

Picot, Garnett, "What is Happening to Earnings Inequality and Youth Wages in the 1990s?", *Analytical Studies Branch Research Paper*, No. 116, Statistics Canada, July 1998.

Growth The Dynamism of Aboriginal Entrepreneurship

"Aboriginal businesses comprise a small but surprisingly dynamic segment of the Canadian economy. Between 1981 and 1996, the number of Aboriginal entrepreneurs grew by 170% – 2 1/2 times faster than the national increase. And while this reflects fast population growth, it also highlights a growing interest by Aboriginal people in pursuing their own businesses. Well-established in primary and traditional industries, these Aboriginal entrepreneurs are also found increasingly in more knowledge-based (sector) endeavours. ... the continuing creation of viable business opportunities will be essential to the future prosperity of Aboriginal Peoples; and for improving the employment prospects especially for the large number of young, Aboriginal job-seekers who will soon be entering the labour market. The keys to success for Aboriginal entrepreneurs will be largely the same as for small businesses in Canada – successful firms will be those that innovate, search out broader markets, and generally adopt more forward-looking business practices."

Sawchuk, Gary and Christie, Pamela, Industry Canada, "Aboriginal Entrepreneurs in Canada: Progress and Prospects", *Micro-Economic Monitor*, June 1998.
http://strategis.ic.gc.ca/sc_ecnmy/mera/engdoc/04k.html

Upcoming Events



DATE	EVENTS
OCT. 27-28	A Voice for All: Engaging Citizens for Change Organized by the Institute on Governance, practitioners and stakeholders will share their experiences with citizen engagement. Location: Château Cartier Hotel, Aylmer, Quebec For additional information, call (613) 237-2324 or see http://igvn.ca/
OCT. 27-29	Investing in Children Organized by Human Resources Development Canada (HRDC) this workshop assesses the impact of different aspects of the child's environment, including parenting, family structure, the school and the community, on child development, with special emphasis on children at risk. Location: Château Laurier Hotel, Ottawa For additional information: Donald Wilson at (819) 994-4458
OCT. 30-31	Conference on the State of Living Standards and the Quality of Life in Canada It is widely believed that the standard of living and the quality of life of Canadians, while high from an international perspective, have improved little or even deteriorated in recent years. This conference, organized by the Centre for the Study of Living Standards, will examine developments in various dimensions of economic and social well-being in this country. Location: Château Laurier Hotel, Ottawa For additional information, call (613) 233-8891
Nov. 5-6	KBES Pilot Project Workshop 3 The theme of this workshop is "Transition to the Knowledge Society: Policies and Strategies for Individual Participation and Learning". Location: Bayshore Hotel, Vancouver, BC For more information: Philippe Massé, Human Resources Development Canada, Tel. (819) 994-4465.

Knowledge-Based Economy and Society

Research pools spawn innovative firms

"Most interestingly, recent evidence suggests that the locations of existing pools of scientists and engineers are important determinants of where innovative firms locate. These pools can be cultivated by the state through funding basic research. However, this funding must go to real researchers, not academic bureaucrats skilled in 'grantsmanship'. Canada's research funding system should be examined to root out game playing." (p. 9 – online version)

Morck, Randall (University of Alberta) and Yeung, Bernard (University of Michigan), "Public Policy in a KBE", Paper no. 12 to be presented at the 2nd workshop of the KBES, September 1998.
<http://www.cirano.umontreal.ca/kbe/eprogram.html>

A Look Ahead



Beyond Closed Doors: the Trends Project

There is general agreement that government in the future will be different than government in the past. Attitudes towards fiscal policy have changed and deficit financing of major new programme initiatives is no longer a seriously considered alternative. Globalization is creating concern about the competitive position of the Canadian economy and stimu-

inadequate for the stormy present and future. As our circumstances are new, we must think anew and act anew."

BREAKING WITH PAST PRACTICE

Thinking and acting anew requires that the government re-examine the way it has generated policies in the past. Faced with a "hollowing out" of its

"the approach has been, in the words of Peter Drucker, not "to try to predict the future, let alone to look ahead 75 years ... but to identify major events that have already happened, irrevocably, and that therefore will have predictable effects in the next decade or two."

lating arguments for lower taxes. The transition to a knowledge-based economy is reducing the importance of natural resources as a source of wealth and posing new challenges for the preparation of the Canadian workforce. The gray-ing of baby boomers is stimulating renewed interest in the quality of the nation's health care system. And the erosion of confidence in traditional institutions is suggesting that the answers to these challenges will have to come from new sources and be implemented in new ways. Our situation is similar to the one that Abraham Lincoln described at the time of the American Civil War when he said, "The dogmas of the quiet past are

policy making capacity as a result of fiscal belt-tightening and new public attitudes to traditional institutions, government needs to reach out to all parts of the thinking society. That is why the Policy Research Initiative has been set up and has been working to involve as many thinkers as possible inside and outside government.

The approach has been not, in the words of Peter Drucker, "to try to predict the future, let alone to look ahead 75 years ... but to identify major events that have already happened, irrevocably, and that therefore will have predictable effects in the next decade or two". Two years ago,

when a group of federal government officials first got together to look forward to the year 2005 and beyond, they started by examining the major forces of change at work in Canadian society. They identified the challenges, so called "pressure points", which these trends are likely to pose for Canadians in the future. They asked what we knew about these trends and challenges and what we needed to know. Their work has led to the creation of the first comprehensive inventory of policy research within the federal government, together with an identification of the knowledge gaps to be filled.

In determining how to fill the knowledge gaps that have been uncovered, the Policy Research Initiative has decided to reach out beyond the traditional boundaries of government. It has informed thinkers outside government about the government's policy preoccupations and invited them into what was in the past a somewhat closed environment. This is a courageous decision given the traditional secrecy which has surrounded policy making in government, but it is one which promises to pay substantial dividends when the time comes to implement new policies. Government will no longer be the sole agency responsible for determining our collective future. By involving others, it trades its traditional role of policy maker for that of a *chef d'orchestre* and opens the door to the possibility

that some of the policies which are developed will be implemented by civil society rather than by government itself.

THE TRENDS PROJECT

The Project on Trends, a joint undertaking of the Policy Research Secretariat and the Social Sciences and Humanities Research Council, involves some of Canada's leading academics, each of whom heads a multi-disciplinary team of four to eight academics/thinkers/researchers chosen from more than 260 applicants from all over the country.

Janice Stein and David Cameron of the University of Toronto intend to examine globalization as a social and cultural process. They will look at questions like the effect globalization has on shaping identity, social systems and social cohesion.

What is different about present day North American integration and what does this mean for things Canadians care about is the starting point for **Ken Norrie of the University of Alberta**. He and his team will project current trends in North American integration into the next decade and

consider what can be done to preserve and enhance the opportunities and minimize the risks associated with these trends.

A range of governance issues will occupy **Edward A. Parson of Harvard University**. His team intends to examine how parliamentary democracies can better generate science-based policy, the role that voluntarism and citizen involvement can play in environmental governance, and the lessons that can be learned from the way aboriginal societies look at environmental stewardship.

cont'd on page 22

From the Cyberzone



Where the Internationalists want to go today

Subject-oriented mega directories are being used to filter and organize the abundance of specialized information on the Internet. They often provide a convenient, single entry point to relevant, quality sites. Here are two we recommend:

Interested in foreign affairs and international relations? The *Foreign Affairs* journal (<http://www.foreignaffairs.org>) has prepared a **Guide to International Affairs on the Internet** <http://www.foreignaffairs.org/links.html> which categorizes web sites by news, commentaries, world affairs councils, organizations, schools, think tanks, multicultural resources, and resources by region.

France's *Maison des sciences de l'homme* <http://www.msh-paris.fr/> is a focal point for french language domestic and international research cooperation in the social sciences for institutions, disciplines and researchers. Since 1968, it has performed a role in research support, coordination and publication. Their web site reflects this broad commitment to innovative research.

WANTED

Ideas

The policy research and ideas environment is in constant change. Despite what you may have heard, no single department, discipline or source has all of the answers or even all of the questions. **We are on the look-out for cutting edge research, ideas and knowledge in public policy to profile in Horizons.** If you know of some noteworthy horizontal policy research, please contact Allen Sutherland at a.sutherland@prs-srp.gc.ca or call (613) 943-2490.

Thanks.

Eyewitness



Towards new indicators of social well-being: *Some early results from the new "Lifepaths" framework developed by Statistics Canada*

There has been renewed interest in recent years in developing new measures of social and economic well-being in Canada. This renewed interest has been driven by a desire to find out more about our social and economic performance. It also follows a dissatisfaction with the predominance of GDP and other macroeconomic measures as the sole indicators of progress in our society.

At a recent workshop held in Ottawa on the new time allocation patterns of Canadians, Michael Wolfson (Director General, Institutions and Social Statistics Branch, Statistics Canada) outlined some work-in-progress and early results from a new integrated framework of socio-economic statistics under development at Statistics Canada, generically called "Lifepaths".

Wolfson noted that this new integrated system of socio-economic statistics has already been used to look at issues such as inter-generational equity and student loans reform. One of the new uses of Lifepaths, as he described it, is to integrate three major socio-economic domains – namely time, money and health – and provide new estimates of the *joint* availability of a minimum level of leisure (or discretionary) time, adequate money income, and good health over the life course for different birth cohorts in Canada. The "bottom line" in this new, ground-breaking analysis

ILLUSTRATIVE RESULTS FROM "LIFEPATHS" FRAMEWORK Average Number of Years Spent with Adequate Time / Money / Health after Age 15

Sex and Birth Cohort	Time	Money	Health	All Three	Remaining Life Expectancy (after age 15)
MALES					
1912-1921	22.6	27.5	23.9	4.2	57.2
1952-1961	28.4	35.2	24.0	5.3	62.7
1992-2001	32.2	28.3	25.4	4.1	66.7
FEMALES					
1912-1921	28.0	23.8	28.8	3.6	64.0
1952-1961	28.6	32.1	28.9	3.5	69.8
1992-2001	32.1	24.5	29.7	2.6	74.1

Note: The thresholds for "adequate" time, money and health are:

- for leisure time: an overall annual average of at least 6 hours per day
- for family income: above the inter-temporal median of equivalized wage-indexed family income; and
- for health status: excellent or very good.

is a set of estimates of a "good life", defined as periods over the life course characterized by the combination of adequate income, health and leisure time.

Bearing in mind the rather arbitrary definitions of "adequacy", and that the data on time use patterns and health status are very rough, the preliminary results from this new application of Lifepaths are interesting in several ways. One is that the approximately 10 year increase in cohort life expectancy for both men and women (between the 1912-1921 cohort and the 1992-2001 cohort) does not appear to be matched with a corresponding increase in years of healthy life.

Another result is that the baby boom cohort (of 1952-1961) seems to have the best opportunity for years of adequate income. This is likely associated with the pattern of indexing of old age pension benefits. Men can generally expect more years with adequate income and time, but women fare better for years of healthy life, mainly associated with greater longevity. Finally, these preliminary results suggest that less than one-tenth of a lifetime (after age 15) is spent with all three dimensions of "good life" – that is, adequate time, money and health.

Wolfson emphasized that this Lifepaths framework for socio-

cont'd on page 23

"Time crunch" in Canada: *Who feels it? What are the implications?*

Feeling short-changed in terms of your leisure time? Well, you're not alone!

In sharp contrast with the idyllic view of a leisure society talked about in the late 1960s, the average amount of work (including both paid and unpaid work) of the working-age population in Canada has gone up – not down – over the last decade. According to the last General Social Survey, working-age Canadians spent more hours on paid work each week in 1992 (27 hours) than in 1981 (25 hours), and their amount of unpaid work also increased to 24 hours per week in 1992 compared with 22 hours in 1981.

If we break down the data by age and sex, it is not surprising that time crunch issues are most often felt by working age Canadians (particularly the 25-44 years old age cohort), trying to juggle the demands of work with family responsibilities or caring for elderly parents. People with children under the age of 19 were spending an hour more per day on paid work and two hours more per day on unpaid work activities, compared with people who did not have any dependent children.

Taking into account both paid and unpaid work, Canadian women worked on average half-an-hour more per day than men

(8.9 hours vs 8.3 hours). While a difference of half-an-hour per day may appear relatively small, when

absenteeism at work for time-pressed workers, but are also likely to have longer-term effects

on the health of individuals and influence as well as their decisions to have children and how these children are raised.

These are some of the highlights of the interdepartmental workshop held on July 10 to discuss the changing time allocation patterns of Canadians and their policy implications. The workshop,

organized by the Policy Research Initiative's Human Development research network, included a presentation by Doug Norris (Director, Housing, Family and Social Statistics Division, Statistics Canada) on what we know – and what we don't know – regarding the time use of Canadians.

One of the conclusions of the workshop was that new policies in areas such as health care and child development should try to take into account their impact on the time allocation of individuals, and whether they would exacerbate (or mitigate) time imbalances of various groups in the population.

"Time pressures can be expected to have not only an immediate impact on the productivity and absenteeism at work for time-pressed workers, but are also likely to have longer-term effects on the health of individuals and influence as well their decisions to have children and how these children are raised."

added up over 365 days, this represents the equivalent of five more weeks of full-time work per year for women on average. It is hardly surprising, therefore, that a higher proportion of women reported feeling highly time crunched in the 1992 General Social Survey. Some 32% of married women between the ages of 25 and 44 with children felt highly time pressed, compared with about 17% for men living under similar circumstances.

Little is known about the implications of time crunch on the short-term and long-term well-being of individuals and society. Time pressures can be expected to have not only an immediate impact on the productivity and

Eyewitness



World Congress of Sociology in Montreal

Over 4,200 participants from 100 countries attended the XIVth World Congress of Sociology, which was held in Montreal from July 26 to August 1, 1998.

The 300-page program provided an excellent cross-section of issues of current interest to sociologists. Globalization and its impact on societies was addressed, to be sure, along with many other topical issues such as the information society, the aging population, youth, the future of work and leisure, and the environment.

A focus of the Congress was the fragmentation of sociology into increasingly specialized and arcane

fields. Gilles Pronovost, Congress president and a professor at the Université du Québec à Trois-Rivières said that, "[translation] Every conceivable topic may be the subject of sociological analysis. One of the questions to be addressed by the Congress is whether it is possible to continue with this segmentation into a myriad of Lilliputian topics so small that specialists in these arcane fields end up being specialists in nothing at all?" (La Presse, July 28, 1998)

Norway 2030:

Driving Public Management Reform through Future Studies

On June 18 – 19, 1998, the Norwegian government officially launched its Norway 2030 project in Oslo, Norway with a conference titled, "Norway 2030: the use of future studies in public management reform". It is an innovative experiment in policy planning.

Like the successful Future of Finland initiative that was first used to re-position Finland after the collapse of the Soviet Union, and that remains an integral part of Finnish policy planning, Norway 2030 has a strong external focus. Under the leadership of Eldbjørg Lower, Norwegian Minister of Labour and Government Administration, four interdepartmental teams, with representation from the private sector and labour, have been established to develop scenarios around the themes:

- Global Development – External Environment;
- Economic Adaptability;

- Values, Culture and Social Behaviour; and,
- Governance.

But it doesn't stop there. The 4 scenarios will be woven together to form 5 integrated visions of Norway's future.

One of the interesting elements of this project is that it is intended not only to guide substantive policy directions, but also to drive public sector reform. For this reason, the process of developing the scenarios inter-departmentally is seen as essential to affect the necessary culture change within the Norwegian public service as it prepares for the 21st century.

For additional information please see <http://odin.dep.no/aad/publ/norway2030/english/index.html> or contact Eric Overland at erik.overland@aad.dep.telemex.no

The Rise of a New Work Culture: *the view of Alain Touraine*

Some observers (like Jeremy Rifkin in his best-seller "The End of Work") have predicted the disappearance of work, painting a scenario where computers and robots are replacing a large proportion of workers. The distinguished French sociologist Alain Touraine rejects this vision and sees instead the rise of a new work culture.

Mr. Touraine, in a wide-ranging and thought-provoking presentation at the World Congress of Sociology held in Montreal, at the end of July, argued that the sphere of work and production has in fact grown considerably, and now includes many social, humanitarian and environmental activities.

According to Touraine, the issue is not the end of work, but rather the changing nature of economic development and the move to a new mode of production referred to as the information society. "It is not the idea of work which should be questioned", he said, "but rather one sort of image which is increasingly dated of industrial production. It is true that in European countries, as in others, mines, steel production, mass production lines employ less

and less workers and also that the image of work as drudgery is further and further from reality. But to speak of the transformation of work is very different from stating that work is coming to an end".

He added that, in this new information society, "work requires an increasing level of qualification partly because of new production technologies and also because the relocation of the least skilled forms of production has wiped out many unskilled jobs. ... **The pyramid of skills has changed shape and now increasingly resembles a cylinder and will shortly change again to an upside-down cone shape.** This gives work an increasingly important place in individual lives, since skilled and particularly professional work calls for a higher degree of cognitive and emotional investment. The doctor, the computer analyst, the researcher or the television star are so intensely involved in their work that they often become 'workaholics'."

Touraine asked: "Should we talk about the end of work when a rapidly increasing number of men and women fulfill interesting and motivating functions?

Should we talk about the end of work when those who are deprived of jobs by unemployment feel they have their personality undermined and destroyed?" He added that, "... it is paradoxical that there should be so much discussion about the end of work at a moment when there is a greater recognition than in the past of the importance of work in the creation of autonomous and responsible citizens".

NEW DIMENSIONS OF SUSTAINABLE GROWTH

Touraine also observed that, "more recently, the idea of sustainable growth has either been added to, or has replaced that of self-sustaining growth. To the direct and indirect factors of production has been added the prevention of major risks, whether they concern the environment or social organisation itself which is becoming increasingly vulnerable as it changes more rapidly and is more complex. Many activities which used to appear external to the sphere of production are now part of it. ... Any activity may be considered work in so far as it leads to sustainable growth".

Network Columnist



Just Do It!! — *Benchmarking Canadian Citizenship Participation*

Each year statistics are released detailing the woeful state of Canadians' knowledge of their history and society. The latest was the Canada Day Quiz sponsored by the Dominion Institute and the Council for Canadian Unity, released on June 30, 1998. Only 50% of Canadians received a passing grade on a twenty-question factual knowledge test of Canadian history and recent events. Surveys such as this, while providing a piece of the picture, nevertheless raise key questions: "Are we measuring the important things about citizenship" and, "Compared to what?"

While factual knowledge of Canada is often cited as being necessary for effective citizen participation, it is but one of many possible measures. In fact, citizenship is a widely contested concept. Contemporary citizenship is generally seen to include a range of civil, political, social and cultural rights and an equally broad set of responsibilities to participate in and contribute to society. This includes engagement in the formal processes of governance – voting, joining political parties and public interest groups, and the like. Equally important is citizen participation in

the third sector – voluntary associations, schools and colleges, the free press and community organizations that mediate between government and the market. A key measure of the cohesiveness of contemporary societies is the extent to which citizens are exercising these responsibilities.

It is unreasonable to evaluate Canada against a standard of full citizen participation. However, comparing Canadian performance to that of other countries can be revealing. The Department of Canadian Heritage recently undertook a review of existing internationally comparable indicators relating to citizen participation. The results paint a complex picture.

POLITICAL PARTICIPATION

Canadians compare favourably with others in traditional forms of citizen participation.

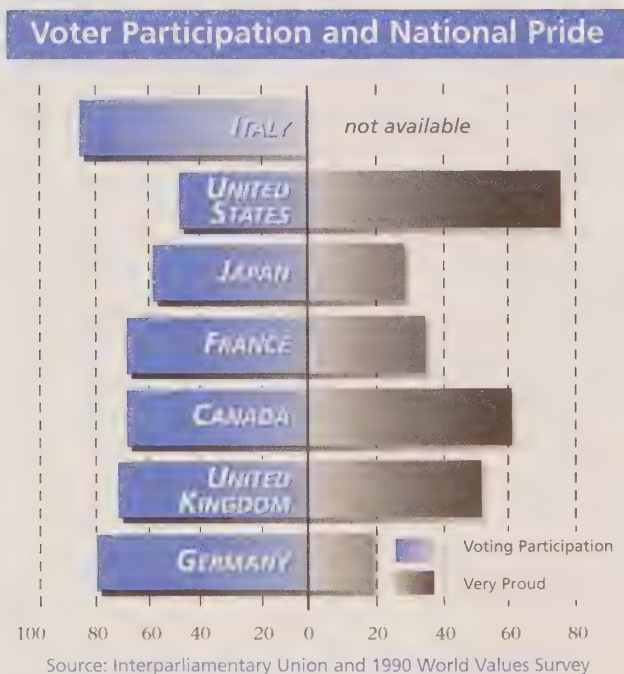
- Canada is in the middle of the pack among G-7 nations in a comparison of voter turnout in the last national election. Approximately 69 percent of Canadians voted, compared to a high of 86 percent for Italy, and a low of 49 percent for the United States. Yet political participation does not necessarily equate with national pride as Figure 1 illustrates. While Canada shows high levels of both participation and pride, other countries diverge on the two indicators. (Data relating to pride was not available for Italy.)
- Among G-7 nations, Canada ranks third in the percentage of citizens who are members of a political party.

PARTICIPATION IN THE COMMUNITY

Compared to other nations, Canadians are clearly engaged in their community.

- The 1994 International Giving and Volunteering Survey explored the level of individual philanthropy among several western nations (Britain, Canada, France, Spain and the United States). Canadians, on average, exceeded all other countries examined in the per capita amount of money given to charity. It should be noted, however, that

FIGURE 1



both the definition of "charity" and the motivation to give vary by country.

- In the same survey, Canadians were most likely to perform voluntary work, and reported donating on average 5.2 hours of their time per month to volunteer causes - more than twice the time of the next country (Figure 2). Of note, this survey found that 25 percent of Canadians volunteered their time, while other polls, using other definitions of "volunteering" have revealed that nearly 35 percent of Canadians volunteer.

NEW DATA DEVELOPMENTS

More recent comparative data on citizen participation in over 60 countries will be available in the 1999 World Values Survey. This study will be the third World Values Survey, with the previous versions

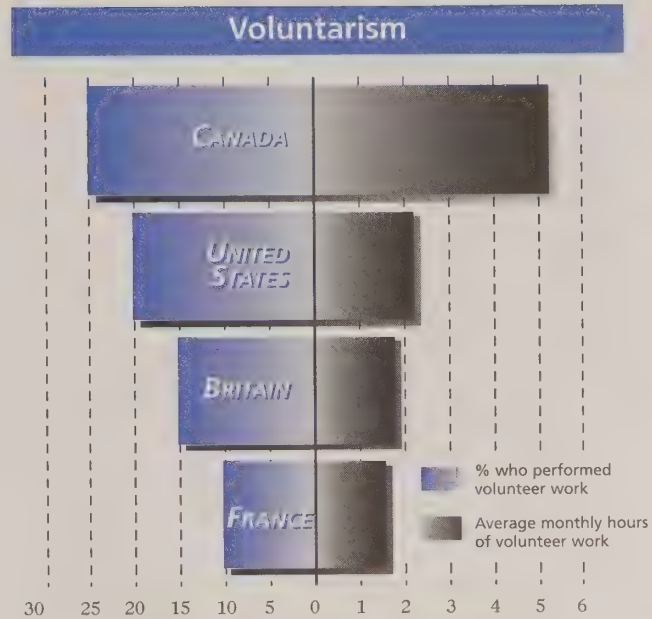
"While factual knowledge of Canada is often cited as being necessary for effective citizen participation, it is but one of many possible measures."

occurring in 1981 and 1990. A consortium of federal organizations including Statistics Canada, Privy Council Office, Citizenship and Immigration and Canadian Heritage is contributing to the Canadian pilot survey which will be managed by Neil Nevitte (University of Toronto).

It must be recognized, however, that international comparative research in the area of citizenship participation is in its infancy and many gaps remain. For example, comparative data on civic literacy, such as exist for achievement in mathematics, science and reading, are virtually non-existent. Nor is there good data on new forms of citizenship engagement (e.g., via the Internet).

One opportunity to redress this gap is the international civic education study sponsored by the International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). This survey will test knowledge, attitudes and behaviours around a host

FIGURE 2



Source: 1994 International Giving and Volunteering Survey

of citizenship issues (e.g., rights, responsibilities, national identity, diversity and social cohesion). The Departments of Canadian Heritage and Citizenship and Immigration provided support for Phase I – an examination of citizenship education curriculum. Canadian participation in Phase 2 – an in-school survey of student achievement – is under consideration.

Other opportunities for generating international comparative data and research on citizenship participation may arise through the international Metropolis Project and the nascent Citizenship Education Research Network supported by Canadian Heritage's Multiculturalism Program. Better domestic data should soon be available through an enlarged General Social Survey at Statistics Canada. This will permit much finer disaggregation of data about specific populations, particularly around new forms of citizen participation.

Dennis Price and Roger Butt,
Strategic Research and Analysis Directorate,
Department of Canadian Heritage.

Nevitte, Neil. "Attributes of Canadian Citizenship: An Empirical Analysis." Paper prepared for the Department of Canadian Heritage, 1998. e-mail: sradoc_docras@pch.gc.ca

Price, Dennis. "Cross-National Indicators of Citizen Engagement and Participation." SRA: Department of Canadian Heritage. 1998. e-mail: sradoc_docras@pch.gc.ca

Tool Kit



Does Data Matter?

Do statistics and empirical social science research really matter in public policy development? While it is sometimes difficult to trace the role of data in altering perceptions, there are clearly examples where quantitative analysis has influenced public policy:

- Empirical work indicating that small firms create most new jobs has resulted in public policy supporting small firms.
- The reform of the U.I. system in the early 1990s was significantly influenced by statistical studies demonstrating that there was a significant amount of "repeat use" of that system.
- Literacy was considered by most not to be an issue until a new survey showed that it was indeed a problem for a large number of Canadians, moving it up on the public policy agenda.
- Policies to promote R&D and technological diffusion received a boost when it was shown that product and process innovation differentiates slow from fast growing firms.
- Concerns regarding social cohesion in Canada developed in part as a response to empirical studies showing increasing earnings inequality.

These examples demonstrate the potential influence of empirical research on public policy. There are, however, factors limiting this influence. The communications gap between the public policy and research/statistical worlds is an important factor. New organizations such as the Canadian Employment Research Forum (CERF) and the federal Policy Research Initiative (PRI) are successfully working to close this gap. It is also important to remember that public policy development is primarily a political process, with empirical evidence playing a supporting role.

One very important way that empirical research supports and influences policy is by altering public consciousness. Small firms

"All parties in a policy debate should come to the discussions with some common understanding of what is occurring.

Otherwise, it is the existence or magnitude of the trend that becomes the debate, not what to do about it."

create most jobs...everyone knows that. Empirical studies have imbedded this notion in the public mind (although it remains controversial), and this has resulted in a policy orientation towards the small firm sector. Rich families are becoming richer, and poor families poorer. Although largely an American finding, this has influenced policy directions in Canada. In

such cases, empirical evidence has served to confirm what many consider (if only in retrospect) to be common sense.

Sometimes the evidence may lead us to question or dispel conventional wisdom. In such cases, empirical findings may have a difficult time being accepted. One such example is the crime rate. Although studies suggest the rate has been falling for some time, public perception appears to be the opposite, and policy is influenced accordingly.

As an information agency, a major objective of Statistics Canada is to support public policy development. One way of accomplishing this task is by identifying policy relevant trends in areas such as unemployment, inflation, low-income, and so on. Perhaps the most important contribution that a statistical system can make to policy development is to ensure that basic data on trends are reliable, and seen to be so. All parties in a policy debate should come to the discussions with some common understanding of what is occurring. Otherwise, it is the existence or magnitude of the trend that becomes the debate, not what to do about it. Maintaining a statistical system that has the trust of the population and policy process is essential.

Knowing the trends is a necessary but not sufficient condition to advance public policy. If the policy process is to respond in an adequate manner, some knowl-

edge of why a trend is occurring is essential. Causation is much more difficult to discern than observing the trends. Why is unemployment higher in Canada than the U.S.? There is not as yet a consensus. Do payroll taxes "kill" jobs, or are their effects passed on to workers in the form of lower wages? Such issues need to be addressed through empirical research if policy analysts are to respond appropriately. Quantitative analysis of this sort is in relatively short supply in Canada.

Traditional Statistics Canada surveys such as the labour force survey, census, prices surveys, and numerous business surveys were designed to provide "current economic intelligence" on economic and social trends, thereby

alerting the policy process to events that required attention. More recent surveys, many of which are longitudinal, are of a different nature. Designed primarily to support policy-related research, they are intended to approach questions regarding "why". The statistical system is adjusting to the changing requirements of the policy world, but it is not clear that Canada has the research and analytical capacity to fully exploit these new data sources.

Empirical research influences policy through direct input to the policy process, and perhaps more importantly, by altering the public consciousness. It plays a supporting role to the political process. Many questions remain. Is additional empirical research capacity needed to adequately address

policy issues? Is the communications gap between statistical/research and policy worlds too large? Should better ways of presenting the empirical results be found so that they reach policy analysts and the public? Should policy analysts themselves spend more time understanding empirical research? In addition to CERF and the PRI, an SSHRC-Statistics Canada Committee has also been established to make recommendations related to these issues. Progress is being made.

Garnett Picot,
Director, Business and
Labour Market Analysis Division,
Statistics Canada

Picot, Garnett. "The Role of Statistics in Public Policy: The Case of Labour Markets and Firms" a paper presented at the meeting of The Statistical Society of Canada, June 1997.

Canadian Connections



French language content on the Internet? Mais oui!!

There is a growing amount of policy research available online in French, and according to an article by the Centre international pour le développement de l'inforoute en français (<http://w3.cidif.org/publications/articles/ecluse2.html>), Quebec is the leading per capita producer of French content on the Web.

One example is les **Chroniques de cybérie** : <http://www.cyberie.qc.ca/chronik/> This site contains a weekly update of information on the web. It provides links to world news and other interesting sites.

A site which will direct you to Canadian resources in French and English is **Canadiana**, <http://www.cs.cmu.edu/Unofficial/Canadiana/LISEZ>.

[html](#) (please note, this address is case sensitive). This site is one of the most complete Canadian sources of information. Fully bilingual, it contains a vast amount of information of interest to researchers.

NOTE: The Canadiana web site's English equivalent is at: <http://www.cs.cmu.edu/Unofficial/Canadiana/README.html>

All web sites in this issue of Horizons can be conveniently reached through the Policy Research Initiative web site at <http://policyresearch.gc.ca>

Across Canada



Grassroots Collaboration Methodologies: *B.C. Models*

Innovative collaboration models were the focus of a June meeting between the Policy Research Secretariat and representatives of the policy research community in British Columbia. Although it is not possible to describe all the experiences, two are offered as examples from which lessons can be learned.

1 Participatory Action Research (PAR) was described by Dr. Lorraine Greaves, Executive Director of the BC Centre of Excellence for Women's Health and Dr. Yasmin Jiwani, Executive Coordinator of the FREDa Centre for Research on Violence Against Women and Children, as one of several tools they use to link researchers, service providers, community groups and policy makers through coalition-based working groups to undertake policy-relevant research.

PAR is explicitly designed to engage multiple stakeholders in defining a research agenda and process that is action-oriented, community driven, and includes diverse groups of people and ideas. In bringing many stakeholders into the process, PAR "frontloads" the policy development process with practical and experiential information that often results in more workable policy implementation. PAR includes quantitative and qualitative research methodologies which are flexible, value both informal and formal education,

and consider potential power differences between the researcher and those being researched.

Because PAR often works to empower disenfranchised groups, its implementation as a research approach raises challenging questions about how research participants can control and direct the research process. It also allows policy-making groups to develop on-going working relationships with non-governmental organizations, the private sector, and concerned individuals.

2 Reconciling Ecological Carrying Capacity and Human Well-being: Exploring Alternative Futures for the Georgia Basin: John Robinson, Director of the Sustainable Development Research Institute and Professor of Geography at UBC, described a new research project, which, in the context of rapid urbanization, seeks to explore and analyze a series of alternative scenarios for sustainable futures for the Georgia Basin in 2040. The project involves: sixteen co-investigators representing a variety of disciplines from three universities (UBC, UVic and Simon Fraser); eleven partners from the regional, provincial and federal governments, the NGO community, and the private sector in BC; and international research collaborators in fourteen countries. The project is seeking five-year funding from the Social Sciences and

Humanities Research Council (SSHRC) through the Major Collaborative Research Program and has commitments of additional funding and in-kind support from the partners.

The research will test a new conceptual framework based on the reconciliation of the ecological, economic and social imperatives. It is intended to make a major contribution towards the identification of the policy alternatives necessary to achieve sustainability in the Georgia Basin as well as developing a methodology that can be replicated elsewhere. Integral to the project is an interactive public participation strategy to engage the general public in thinking about the kind of future societies we want and how we can achieve them. This will be facilitated through an innovative, scenario-generation and evaluation model called *Quest*. **The model allows users to "game" their own futures by testing various scenarios that incorporate their own values, views and preferences as well as register the implications and consequences of their decisions.**

Also built into the project is a strategy to engage the public through the media (e.g. The Vancouver Sun). As a partner, the media has committed to contribute to the project: their communications expertise and capabilities; an enhanced capacity for interactive public consultation;

the development of learning materials to facilitate public exploration of sustainability issues; and the development of interactive simulation tools to allow citizens to register their values, views and preferences through the internet and other vehicles.

For information on current participatory action research projects undertaken by the BC Centre of Excellence for Women's Health and the FREDa Centre for Research on Violence Against Women and Children, see: www.bccewh.bc.ca and www.harbour.sfu.ca/freda

For further reading on Participatory Action Research see:

Participatory Action Research:
www.goshen.edu/soan/soan96p.htm

For more information regarding the Georgia Basin project or to examine the Quest model yourself, please visit the Sustainable Development Research Institute (SDRI) web-site at:
www.sdri.ubc.ca.

Further reading on ecological issues and human well-being see:

Robinson, J.B. and Tinker, J. 'Reconciling Ecological, Economic and Social Imperatives: A New Conceptual Framework', in T. Schrecker (ed.) *Surviving Globalism: Social and Environmental Dimensions* (London: Macmillan, New York: St. Martin's Press), 1997.

Biggs, D. et al, 'Tools for Linking Choices and Consequences' in M. Healy (ed.) *Sustainability Issues and Choices in the Lower Fraser Basin: Resolving the Dissonance* (Vancouver: UBC Press), forthcoming.

Looking Outward

Carnegie Endowment for International Peace "Managing Global Issues"

Created in 1997, "Managing Global Issues" is a project of the Carnegie Endowment for International Peace in Washington, D.C. It grew out of the realization that the international community is often responding to global issues haphazardly on a "one-off" basis, without reference to experiences elsewhere in the international field. Thus, this ground-breaking project seeks to link innovative mechanisms and techniques used in one area (such as the NGO-government partnership in drafting and negotiating a land mines accord) to lessons for the management of other areas (such as negotiating agreements on climate change).

Under the leadership of Project Director P.J. Simmons, Managing Global Issues has four objectives:

- to identify lessons from previous attempts by the international community to manage a wide range of global issues (including the environment, weapons proliferation, organized crime, terrorism, trade, the Internet, and other issues);
- to examine whether lessons from one area can be applied to other areas;

- to build a large network of scholars and practitioners interested in comparative analyses of and approaches to global issues; and,
- to convey findings to a wide audience, thereby strengthening practice and enriching the theoretical literature on global issues with the insights of actual experience.

Throughout the course of the study, four cross-cutting themes will also be explored:

- the role of non-state actors (including NGOs, international civil servants, the media, the private sector, and transnational expert communities);
- essential components of effective public/private partnerships;
- interactions among national and international mechanisms during regime formation and implementation; and
- ideas and lessons that might help overcome the North-South split on global issues.

For more information:

<http://www.ceip.org/programs/global/global.htm>

Climate Change: *Reconciling International and Domestic Policy Objectives*

One of the initial findings of the Policy Research Initiative was that the lines between "domestic" and "international" policy were blurring. In many instances, particularly for horizontal issues, the domestic/international dichotomy inhibits analysis and treatment of issues. In a world marked by accelerated change, globalization and the emergence of multiple centres of power, government needs to work innovatively with stakeholders, and draw on the expertise and responsibility centres that exist throughout society.

The policy coordination challenges associated with climate change epitomize this new style of horizontal issue. The implications of climate change are local, provincial, regional, national, and international. So too must be our responses. The federal government is embarked on an innovative experiment in collaboration across jurisdictions, industrial sectors, and regions.

BACKGROUND:

KYOTO AND ITS AFTERMATH

At Kyoto, the federal government agreed to reduce Canada's annual emissions to 6% below 1990 levels by the period spanning 2008 to 2012. This target was based on similar commitments

by our major trading partners: United States 7%, Japan 6%, and the European Union 8%. Without action, it is estimated that Canada's emissions will rise 15% during the time period, therefore a 21% reduction from the doing nothing option is required to meet our international commitments.

"The policy coordination challenges associated with climate change epitomize this new style of horizontal issue. The implications of climate change are local, provincial, regional, national, and international. So too must be our responses."

This more ambitious target created major misgivings in several provinces and territories and could have placed at risk provincial commitments to work collaboratively to develop a post-Kyoto National Implementation Strategy. Fortunately, the conclusion of negotiations on the Kyoto Protocol coincided with a First Ministers' Meeting in Ottawa. The desired collaborative approach was maintained through an agreement struck between the Prime Minister and his provincial and territorial counterparts. The First Ministers agreed to establish a process, prior to Canada's ratification of the Kyoto Protocol, that

will examine the possible consequences of implementation and provide for the full participation of the provinces and territories in any implementation and management of the treaty.

THE NATIONAL PROCESS: INNOVATIONS IN COLLABORATION

While there are many promising approaches, there are no "silver bullets" for meeting our Kyoto responsibilities. Instead, Canada's effort will need to be multi-layered, relying on a mix of sector-specific approaches, as well as more general measures that might be applied across sectors. Broad engagement is required throughout

Canadian society, not only to elicit "buy-in", but also to ensure that expertise resident throughout society is fully applied to the task ahead.

How can we access this expertise? Like the problem, our approach must be equally multi-layered, relying on established and new forums to encourage participation by governments, industry, academia, environmental groups and other Canadians.

Two innovative components of the National Process deserve special attention: the Issues Tables and the National Secretariat.

Fourteen neutral forums, called Issues Tables, have been established to allow experts in sector-specific and cross-cutting subject areas to analyze emissions reduction opportunities and barriers. Sector-specific tables include Transportation, Electricity, Agriculture and Agri-Foods, and Forestry. Cross-cutting tables include Credit for Early Action and Technology.

The Tables will develop reduction and adaptation options that may be included in the National Implementation Strategy. The Tables' final reports next May are expected to provide the essential building blocks for Canada's response. The findings and recommendations will be subject to peer reviews and stakeholder consultations to ensure wider acceptance and support for implementation.

The Tables are addressing federal/provincial issues which cross jurisdictional lines. For example, the International Flexibility Mechanisms Table addresses cooperative implementation issues of the Kyoto Protocol that are primarily a federal concern, while the Municipalities Table deals with matters that fall within the juris-

diction of provincial and municipal governments.

Flexible management of the Tables is a prominent feature of the new arrangement. This allows members to adapt the forum according to differences in sector size, format and, to some extent, deliverables. An Integrative Group, comprised of Table co-chairs, has been created to draw together the work of individual Tables where beneficial, and to avoid duplication of effort.

The second innovative component of the National Process, the National Secretariat, was established to ensure that the federal, provincial and territorial governments work closely to oversee the development of the National Implementation Strategy. Its nine members include three full-time staff from the federal Climate Change Secretariat and six provincial officials who have been deployed on either a full- or part-time basis. The body will support the activities of the Tables and intergovernmental committees involved in the National Process.

WILL IT WORK?

It is too early to judge the success of the National Process.

The criteria by which it will ultimately be measured rest on the:

1. Acceptance by First Ministers, industry and other Canadians of the process; and
2. Successful attainment of Canada's emissions reduction target, while effectively addressing regional and sectoral concerns, through the National Implementation Strategy.

In today's world, government must be willing to adopt innovative new practices to respond to issues that defy standard organisation charts and jurisdictional descriptions. Not only must we "think globally and act locally", but we also need to work in a cooperative and efficient way. The National Process represents an innovative institutional response that matches the tenor of the times.

David Oulton

Head, Climate Change Secretariat

For more information:

<http://www.ncep.ca>

Forging closer links between researchers and research users

The Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) supports both basic and targeted university research in all disciplines of the social sciences and humanities. For the past 10 years, it has worked together with various Canadian partners to develop and finance joint initiatives in research sectors where the partners would like to ensure the development of cutting edge research. The Metropolis Project is a good example of this kind of initiative. It asks eventual users of the research to define the scope and the subject matter to be investigated.

These initiatives and the closer links they foster between researchers and research users reflect SSHRC's profound conviction that research in the humanities should reach beyond the universities, and contribute to the betterment of Canadian society. Without neglecting fundamental research, (in which we are actively endeavouring to improve our success rate), the SSHRC would, however, like to invest more in policy-oriented research, especially in areas where there are significant gaps in our current knowledge. For example, SSHRC and the Policy Research Secretariat recently signed an agreement to conduct research into the leading trends in the world today*.

Achieving an effective knowledge transfer of this kind requires going beyond the linear model in which research is "produced" by researchers, "assimilated" by analysts, and "regurgitated" to decision-makers, by adopting a more dynamic and interactive approach. This new model would, at various stages of research, bring together two different cultures (researchers and policy-makers) that are still not very accustomed to cooperating. This challenges a number of aspects of their traditional roles and gives rise to some misgivings, of which the following are examples:

- Humanists seem to doubt the applicability of their work to questions of public policy. This belief is unfounded. The recent success of two Congress of the Social Sciences and Humanities colloquia—that of the Canadian Cultural Research Network, which has a large component of humanists, and

the colloquium on health organized by a group of humanists—shows that humanists have a major contribution to make.

- Many researchers are afraid that applied research will be financed at the expense of curiosity-driven, basic research. Though understandable, this concern is overstated. There can be no applied research without a solid foundation of basic research, and the SSHRC intends to strengthen

"Achieving an effective knowledge transfer...requires going beyond the linear model in which research is "produced" by researchers, "assimilated" by analysts, and "regurgitated" to decision-makers..."

this base to ensure a continuing renewal of skills and ideas at the leading edge of scholarship.

- Many researchers believe that policy-oriented research will lead to more red tape in the granting process. Peer evaluation by specialists in the various humanities of the intrinsic value of research projects has always been the cornerstone of the process, and the SSHRC will resist any attempt to replace it by a more "political" form of evaluation.

A wall of prejudice separates research from policy development, each of which operates very differently, and at a different pace. Once the subject matter and approach of a research project have been established, the researcher's work becomes linear and rigorous — practically an immutable ritual. On the other hand, policy development is subject to increasingly restrictive time constraints, and is influenced by external variables that continually alter the course of work: media pressure; the reaction of various interest groups; legislative changes, etc. That is

why researchers so often accuse policy-makers of a lack of rigour, whereas the latter claim that researchers are slow, inflexible and unable to adapt to changing circumstances.

A process of acculturation is therefore required. The SSHRC plans to contribute to the process by entering into agreements that will make it possible for future researchers to come into contact with policy-makers during their training. For example, the Canadian Forest Service and the International Development Research Centre have recently agreed to top up SSHRC grants while giving grantees experience in their respective fields.

The SSHRC will also establish research centres that will bring together researchers and students at the local level to meet community information

and research needs. The program of activities for each centre will be developed jointly by user groups from the community and university researchers. These centres, which will concentrate on the specific strengths of the participating universities, will study the major social issues of the day.

In short, the SSHRC is actively attempting to bring researchers and users of research together to encourage more effective use of the tremendous resource that university research in the humanities and social services represents for Canadian society.

Marc Renaud

President, Social Sciences and Humanities
 Research Council

* For more information on the Trends Project see page 6.

Decline of Deference

"The weight of evidence assembled...points to the conclusion that significant shifts in political values have taken place in the last decade or so. It is conceivable, of course, that there are quite specific, even unique, reasons Canadians have become more assertive, less compliant, and why they appear to be less confident in their governmental institutions, more interested in politics, and more willing than before to pursue their goals through unconventional forms of political action. ...

The more compelling interpretation, perhaps, is that the changes Canadians experienced in their political world over the last decade or so are a part of a broad transformation that is taking place through all advanced industrial states." (pp. 104-105)

Nevitte, Neil. *The Decline of Deference*. Peterborough: Broadview Press, 1996.

"Time crunch" in Canada: Who feels it? What are the implications?

cont'd from page 9

New patterns in the time allocation of Canadians raise several public policy issues, including:

- the uneven distribution of paid work with, on the one hand, a higher percentage of people working long hours and, on the other hand, many people working part-time involuntarily or being unemployed;
- the economic status of women over their lifetime and the links between paid and unpaid work;
- the trend towards earlier retirement which, together with increases in life expectancy, will put pressures on public and private pension systems;
- the supply of unpaid community work; and,

- the tensions that exist between the demands of jobs and family obligations and the requirement to continuously learn throughout one's career.

The results of the 1998 General Social Survey should be available in the Summer of 1999 and will provide new data on the time use of Canadians.

For more information on the results of the 1992 General Social Survey, see "As time goes by...: Time use of Canadians", Statistics Canada, December 1995, no. 89-544-XPE. For more details on gender-specific issues related to time use, see "Economic Gender Equality Indicators", Report from federal/provincial/territorial Ministers responsible for the Status of Women, November 1997.

Beyond Closed Doors: the Trends Project

cont'd from page 7

The changing nature of power, the diffusion of certain kinds of power and the concentration of other kinds, and the implications of these developments for Canada will form the foundation of the work to be carried out by the team led by **Gordon Smith of the Centre of Global Studies at the University of Victoria**. Questions his team intends to examine include the impacts of decentralization, privatization and globalization on Canada's ability to develop national policy; and new constraints, opportunities and partners which are emerging for Canada on the international scene.

The team led by **Danielle Juteau of the Université de Montréal** will examine a major characteristic of contemporary societies — social differentiation. Key to this research is an attempt to understand whether and how social categories are linked to economic, political, social and cultural imbalances, and if and how social differentiation contributes to social fragmentation. Four tandems will be examined: women and men; aboriginals and non-aboriginals; young and middle-aged; and urban and rural.

Changes in the values which Canadians hold have contributed to a decline in citizens' attachment to traditional political parties, the rise of behaviours which challenge society's elites, the emergence of social movements committed to issues related to quality of life, and growing

dissatisfaction with the *status quo*. **Neil Nevitte of the University of Toronto** and his team will look at changes in the ways citizens are connected to each other and to the state. They will examine such questions such as: "Are Canadians increasingly seeing themselves as members of a continental and global community?" and "Is there rising dissatisfaction with the way democracy works in this country?"

Donald McFetridge of Carleton University and his team will seek to expand our knowledge about the nature and impacts of technological change and the "information revolution". They intend to examine the emergence of "tele-health" services, the contribution of technology to medical information, the challenges of science-based risk regulation, the implications of the social distribution of ignorance, and the effects of technological change on employment security, education and training.

An ageing population is the focus of the team of researchers led by **Verena Haldemann of the Université de Moncton**. Ageing and intergenerational relations will be the primary area of investigation, although attention will also be given to the likely effects of ageing on productivity, organizational patterns of work and leisure, and the way in which society understands ageing.

Each research team will prepare a series of papers which emphasizes the implications of the trend being studied for policy research and development.

Seminars will be organized at institutions across Canada to discuss these papers in the early months of 1999. Team leaders will then have the difficult task of synthesizing the work of their teams into overview papers. A conference and publications are expected to follow.

The Trends Project is exciting from many perspectives. It will increase the Government's knowledge and understanding of areas which the Policy Research Initiative has already identified as priorities, namely social cohesion, human development, economic growth, global issues and the emergence of a knowledge-based economy. It will identify some important questions and propose new policy alternatives, including new ways of implementing policy. It will broaden the base of the Government's search for ideas and could pioneer a new form of cooperation between government and civil society. And finally, as an experiment in the development of multi-disciplinary and geographically dispersed research networks, it will make an important contribution to the development of the knowledge-based society.

The Social Science and Humanities Research Council, and the Policy Research Secretariat merit our thanks for having conceived and started such a promising project.

Norman Riddell

Associate Vice President
(International), University of Alberta
Chair, Advisory Group,
Project on Trends

How much do national borders matter?

"The striking size and pervasiveness of border effects [for instance, trade linkages between Canadian provinces were twenty times as dense as those between Canadian provinces and U.S. states of similar size and distance] reveal that the global economy of the 1990s is really a patchwork of national economies, stitched together by threads of trade and investment that are much weaker than the economic fabric of nations... Since the prevalence of border effects is likely to spark interest in finding the pattern of causes, more attention seems likely to fall on a variety of institutional differences that might cause national economies to be internally tight." (p.118 and 120)

In his most recent book, John Helliwell (Professor of Economics, University of British Columbia) provides a thought-

provoking new perspective, supported by a large body of data on international and inter-provincial trade, on the extent to which we are really now living in a new global economy where borders no longer matter. His book revisits the conventional wisdom that globalization has greatly reduced the importance of nation-states. Moreover, the implications of his new findings on the continued strength of national trade linkages lead John Helliwell to question the benefits that both small and large countries can expect from further globalization. It also leads him to explore the benefits that nation-states still receive from "soft" social assets such as national institutions, cultures and information networks.

Helliwell, John. *How much do national borders matter?* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press), 1998.

Horizontal Research Approaches: Natural Sciences Lead the Way

"Disciplinary boundaries within the natural sciences are disappearing, in favour of shifting hybrid disciplines in which consilience (or horizontality) is implicit. They reach across many levels of complexity, from chemical physics and physical chemistry to molecular genetics, chemical ecology, and ecological genetics. None of the new specialties is considered more than a focus of research. Each is an industry of new ideas and advancing technology." (p. 42)

Wilson, Edward O., "Back from Chaos", in *Atlantic Monthly*, pp. 40-52, 1998.

Towards new indicators of social well-being...

cont'd from page 8

economic statistics is work in progress. Nevertheless, as the working results suggest, Lifepaths highlights the value of a more integrated and multi-faceted view of individuals in society. Wolfson noted that "it is important to bridge information on domains that up to now have been disparate. For example, it is obvious to the general public that having a good income is not much of benefit if one has neither the time nor the health to enjoy it."

Wolfson, Michael and Rowe, Geoff "Lifepaths - Toward an Integrated Microanalytic Framework for Socio-Economic Statistics", Statistics Canada, July 1998

PRS Horizons Team

Editor

Allen Sutherland

Contributors

Colette Arnal	Margaret Moore
Tamara Candido	Amanjit Pandher
Linda Demers	Roger Roberge
Lucie Lacombe	Natasha Sawh
Gaétan Lafortune	Peggy Sun

Design & Layout by:
Zsuzsanna Liko Visual Communication

Any comments or questions?
E-mail: a.sutherland@prs-srp.gc.ca
Phone: (613) 947-1956

Did you know?



By the Numbers: *Some Basic Facts on the Canadian Policy Research Community*

In Canada, there are approximately 100 think tanks defined as non-profit, non-partisan organizations that study public policy. The smallest think tanks employ 3 to 6 staff and had an annual budget in the neighbourhood of \$500,000 in 1995. Medium-sized think tanks, such as the Canadian Policy Research Networks, Canadian Council on Social Development, C.D. Howe Institute and Fraser Institute, had annual budgets ranging from \$1 to \$4-million in 1995 and employed between 10 and 25 people. The Conference Board of Canada is the largest think tank in Canada, with a budget of almost \$23-million and a staff of 190.

Source: Lindquist, Evert. "A Quarter-century of Canadian Think Tanks." *Think Tanks Across Nations*. Forthcoming: 1998 and Abelson, Donald E. "Following Suit or Falling Behind? A Comparative Analysis of Canadian and American Think Tanks." *Canadian Journal of Political Science*. Forthcoming: September 1998.

Although the large American think tanks, such as the Brookings Institution, with an annual budget of \$23-million (US) and a staff of 300, have the highest profile and are large by Canadian standards, most American think tanks are in fact similar to their Canadian counterparts with budgets of \$250,000 to \$500,000 (U.S.) and about 10 employees. As the home to over 1200 think tanks, there are more think tanks in the United States on both an absolute and proportionate basis.

Ibid. Brookings Institution 1997 Annual Report.

According to the Report of the ADM Sub-Group on the Management of Policy Personnel, there were 43,926 public servants working at all levels of the policy process as of September 1996. This number includes policy developers categorized as program managers (34,149), economists, sociologists and statisticians (3,090), communications officers (2,123), foreign service officers (1,092) and executives (3,472).

Source: PSC Staffing Information System

The number of earned doctorates in Canada in the field of social sciences increased by 21% over the period 1991-1995 to 691. The number of social science master's degrees earned by males in 1995 (4,407) represented an increase of 10.8% since 1991, while the number of master's degrees earned by females increased more than twice as much (22.2%) over the same time period to 3,755.

Source: Statistics Canada, Education in Canada 1997, Cat. 81-229

Emerging technologies are changing the way policy researchers communicate. The Internet has seen the rapid development of virtual networks of researchers dealing with hundreds of policy issues. The Policy Research Initiative's site, for example, serves to connect researchers to a wealth of policy-relevant research through links to

over 500 external research organizations. At last count, there were over 70 Canadian policy think tanks and more than 60 Canadian policy-related academic sources on-line and accessible from the PRI site.

Source: Policy Research Initiative Web Site Statistics
<http://policyresearch.gc.ca>

Using e-mail technologies, listservers provide a virtual means of connecting researchers and disseminating information. The Canadian Political Science Association listserv, POLCAN, has just under 700 subscribers from 21 different countries (most are Canadian) who post information on a variety of public policy issues.

Source: Canadian Political Science Association
<http://www.sfu.ca/igs/CPSA.html>

The Directory of Associations lists some 20,000 voluntary non-profit associations in Canada formed to promote particular causes. Groups concentrate on issues ranging from work safety, and business promotion to literacy and cross-cultural education. About 60 have budgets over \$5 million, but the majority work with budgets under \$100,000.

Source: Van Rooy, Alison, "New Voices in Civil Society", in Rowena Beamish and Clyde Sanger (eds), *Canadian Development Report, 1996-97*. (Ottawa: North-South Institute), 1996, p. 42.



Le service-vous...

Faits et chiffres concernant le milieu de la recherche sur les politiques au Canada

Au Canada, on compte une centaine d'instituts de recherche définis

comme organismes sans but lucratif politiquement indépendants qui étudient les politiques publiques. En 1995, les plus petits instituts comp- taient entre trois et six employés et un budget annuel avoisinant les 500 000 \$. Les instituts de recherche de taille moyenne, comme les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, le Conseil cana- dien de développement social, l'Insti- tut C.D. Howe et le Fraser Institute, avaient des budgets de l'ordre de 1 à 4 millions de dollars en 1995 et comptaient un effectif de 10 à 25 personnes. Le Conférence Board du Canada est le plus grand institut de recherche au pays, avec un budget de près de 23 millions de dollars et 190 employés.

Sources : LINDQUIST, Evert. « A Quarter-Century of Canadian Think Tanks », dans *Think Tanks Across Nations*, à paraître en 1998, et ABELSON, Donald E. « Following Suit or Falling Behind? A Comparative Analysis of Canadian and Ameri- can Think Tanks », dans *Revue canadienne de science politique*, à paraître en septembre 1998.

Bien que les grands instituts de recherche américains, comme la Brookings Institution, dotée d'un budget annuel de 23 millions de dollars US et d'un effectif de 300 personnes, jouissent d'une grande renommée et soient grands par rap- port aux normes canadiennes, la plu- part d'entre eux ressemblent en fait à leurs homologues canadiens dotés d'un budget de 250 000 \$ à 500 000 \$ US et d'une dizaine d'employés. On compte aux États-Unis plus d'instituts de recherche en nombre absolu (1 200) et proportionnellement qu'au Canada.

70 instituts canadiens de recherche sur les politiques et plus de 60 sources scientifiques canadiennes sur Internet s'intéressant aux poli- tiques. Ceux-ci sont accessibles en passant par le site du Projet de recherche sur les politiques. Source : Statistiques sur le site Web du Projet de recherche sur les politiques (<http://recherche.politique.gc.ca>)

Si l'on utilise la technologie du cour- rier électronique, les serveurs de liste offrent un moyen virtuel de relier les chercheurs et de diffuser de l'informa- tion. L'association canadienne de science politique compte un peu moins de 700 abonnés de 21 pays différents (la plupart sont canadiens), qui affichent de l'information sur diverses questions relatives aux politiques publiques. Source : Association canadienne de science politique (<http://www.sfu.ca/igs/CPSA.html>)

Le répertoire des associations com- prend quelque 20,000 organismes à but non lucratif au Canada qui ont été mis sur pied pour défendre dif- férentes causes. Les groupes se con- centrent sur des questions allant de la sécurité au travail, à la promotion du commerce, à l'alphabétisation et à l'éducation multiculturelle. Une soix- antaine ont des budgets de plus de 5 million de dollars, mais la majorité fonctionne avec des budgets de moins de 100 000 \$.

Source : Van Rooy, Alison. « New Voices in Civil Society », dans Rowena Beamish et Clyde Sanger (sous la direction de), *Canadian Development Report*, 1996-97, North-South Institute, Ottawa, 1996, p. 42.

Sources : *ibid*, et BROOKINGS INSTI- TUTION, 1997 *Annual Report*.

Selon le rapport du Sous-groupe de sous-ministre adjoints sur le person- nel politique, en septembre 1996, on comptait 43 926 fonctionnaires tra- vaillant à toutes les étapes du proces- sus politique. Ce nombre englobe les gestionnaires de programme (34 149), les économistes, les sociologues et les statisticiens (3 090), les agents de communication (2 123), les agents du service extérieur (1 092) et les gestionnaires supérieurs (3 472). Source : Système d'information sur la fonction publique

Le nombre de titulaires de doctorats en sciences sociales au Canada a augmenté de 21 p. 100 entre 1991 et 1995 au Canada pour s'établir à 691. Le nombre de maîtrises en sciences sociales obtenues par des hommes en 1995 (4 407) représentait une hausse de 10,8 p. 100 par rapport à 1991 tandis que le nombre de maîtrises obtenues par les femmes a été presque deux fois supérieur à ce taux (22,2 p. 100) pendant la même période pour s'établir à 3 755. Source : Statistique Canada, *Education au Canada*, n° 81-229

Les nouvelles technologies changent la façon dont les chercheurs sur les politiques communiquent. Internet a vu l'évolution rapide des réseaux virtuels de chercheurs traitant de centaines de questions de politique. Le site du Projet de recherche sur les politiques, par exemple, sert à relier les chercheurs à une multitude de travaux de recherche ayant trait aux politiques par le truchement de liens avec plus de 500 organismes de recherche externes. Au dernier dénombrement, on recensait plus de

Vers de nouveaux indicateurs de bien-être social...

suite de la page 8

Wolfsen a insisté sur le fait que le modèle LifePaths pour les statistiques socio-économiques n'a rien de définitif. Néanmoins, comme les résultats préliminaires le laissent entendre, il met en lumière l'importance d'une vision plus intégrée et complexe du bien-être des individus dans la société. Wolfsen a souligné qu'il est important de combler les lacunes d'information dans des domaines qui jusqu'à maintenant ont été traités de manière disparate. Par exemple, les gens savent pertinemment qu'un revenu satisfaisant ne signifie rien si l'on n'a ni le temps ni la santé pour en profiter.

WOLFSO, Michael et ROWE, Geoff.
LifePaths - Toward an Integrated Microanalytic Framework for Socio-Economic Statistics, Statistique Canada, juillet 1998.

Équipe SRP d'Horizons

Éditeur

Allen Sutherland

Collaborateurs

Collette Arnal
Margaret Moore
Tamara Candido
Amanjit Pandher
Linda Demers
Roger Roberge
Lucie Lacombe
Natascha Sawh
Gaétan Lafortune
Peggy Sun

Mise en page :

Zsuzsanna Liko Visual Communication

Commentaires ou questions?

C. élec. : a.sutherland@prs-srp.gc.ca

Tél. : (613) 947-1956

Quelle est l'importance des frontières nationales aujourd'hui?

"La taille imposante et durable des effets de frontières [par exemple, les liens commerciaux entre les provinces canadiennes sont 20 fois plus denses que les liens entre les provinces canadiennes et les États-Unis de même taille et de même distance] révèle que l'économie mondiale des années 1990 est en fait un ramassis d'économies nationales, cousu ensemble par des fils d'échange et d'investissement qui sont bien plus ténus que la structure économique des nations... Puisque la prépondérance des effets de frontières va probablement soulever un intérêt dans la recherche de ses causes, on portera probablement plus d'attention sur une variété de différences institutionnelles qui sont peut-être à l'origine des liens étroits au sein des économies nationales. Quels sont les candidats probables?" (p. 118 et 120) [Traduction]

Dans son plus récent livre, John Hellwell (professeur de sciences économiques à l'université de la Colombie-Britannique) offre une nouvelle perspective sur le niveau

d'intégration réelle de l'économie mondiale. Son livre, qui repose sur une vaste quantité de données sur le commerce international et inter-provincial, remet en cause l'opinion répandue que la mondialisation a fortement réduit l'importance des frontières nationales. De plus, les nouveaux résultats de Hellwell sur le maintien de la force des liens commerciaux internes l'amène à s'interroger sur les avantages que les petits et les grands pays peuvent espérer d'une mondialisation plus poussée. Cela l'amène aussi à explorer les avantages que les États-nations tirent encore d'actifs "mous" comme les institutions nationales, les différences culturelles et les réseaux d'information.

HELLWELL, John. *How much do national borders matter?* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press), 1998

"Les frontières entre les disciplines formant les sciences naturelles disparaissent au profit de disciplines hybrides où la notion d'horizontalité est implicite. Elles atteignent de nombreux niveaux de complexité, depuis la physique chimique et la chimie physique jusqu'à la génétique moléculaire, l'écologie chimique et la génétique écologique. Chacune de ces nouvelles spécialités n'est rien de plus qu'un objectif de la recherche. Chacune est une industrie de nouvelles idées et de technologie en marche." (p. 42) [Traduction]

WILSON, Edward O. « Back from Chaos », dans *Atlantic Monthly*, p. 40-52, 1998.

Le Projet sur les tendances — Ouvrir les portes sur des horizons nouveaux

suite de la page 7

une politique nationale, et les nouvelles contraintes, les nouvelles possibilités et les nouveaux paramètres qui se présentent au Canada en tant qu'intervenant sur la scène internationale.

L'équipe dirigée par Danielle

Juteau, de l'Université de Montréal,

examinera la différenciation sociale,

une caractéristique importante des

sociétés contemporaines. Dans le

cadre de cette recherche, son équipe

essayera de comprendre s'il existe un

lien entre les classes sociales et les

déséquilibres économiques, poli-

tiques, sociaux et culturels et, le

cas échéant, la nature du lien ainsi

que la façon dont la différenciation

sociale contribue à la fragmentation

sociale. Elle examinera quatre paires :

hommes et femmes, Autochtones et

non-Autochtones, jeunes et personnes

d'âge mûr, et habitants des villes et

des régions rurales.

Les changements dans les

valeurs que chérissent les Canadiens

ont donné lieu à une réduction de

l'attachement des citoyens pour les

partis politiques traditionnels, l'émer-

gence de comportements qui mettent

au défi les élites de la société, la nais-

sance de mouvements sociaux qui ont

à cœur des questions liées à la qualité

de vie, et un mécontentement crois-

sant à l'égard du statu quo. Le pro-

fesseur Neil Nevitte, de l'Université

de Toronto, et son équipe examine-

ront les changements dans les rap-

ports entre les citoyens, d'une part,

et entre les citoyens et l'état, d'autre

part. Ils poseront des questions

comme celles-ci : les Canadiens

se considèrent-ils de plus en plus

comme membres d'une collectivité

continentale et mondiale? Le mode de fonctionnement de la démocratie dans ce pays donne-t-il lieu à un mécontentement de plus en plus marqué?

Donald McFetridge, de l'Uni-

versité Carleton, et son équipe

chercheront à approfondir nos con-

naissances sur la nature et sur les

répercussions de l'évolution tech-

nologique et de la révolution de l'in-

formation. Ils entendent examiner

l'émergence de services de santé à

distance, la contribution de la tech-

nologie à l'information médicale,

les défis d'une réglementation des

risques fondée sur des données scien-

tifiques, les répercussions de la distri-

bution sociale de l'ignorance et les

effets de l'évolution technologique

sur la sécurité d'emploi, l'éducation

et la formation.

Quant à l'équipe de Verena

Haldeemann, de l'Université de

Moncton, elle s'intéressera prin-

cièrement au vieillissement de la

population et aux relations entre

les générations. Elle s'attardera

également aux effets possibles du

vieillissement sur la productivité,

aux modes d'organisation du travail

et des loisirs et à la façon dont la

société entrevoit le vieillissement.

Chaque équipe de recherche

préparera une série de documents

mettant en lumière les répercussions

de la tendance à l'étude sur la

recherche et l'établissement de poli-

tiques. Au cours des premiers mois

de 1999, on tiendra dans des éta-

blissements dans les différentes

régions du pays des séminaires où

l'on discutera de ces documents. Les

chefs d'équipe s'attelleront alors à la tâche de résumer les travaux de leur équipe. Une conférence et des publications suivront.

Le Projet sur les tendances est

intéressant à bien des égards. Il per-

mettra au gouvernement d'appro-

fonder ses connaissances et sa

compréhension de domaines déjà

jugés prioritaires par le Projet de

recherche sur les politiques, à savoir

la cohésion sociale, le développement

humain, la croissance économique,

les questions liées à la mondialisa-

tion et l'émergence d'une société et

économie axées sur le savoir. Il cer-

nera des questions importantes et

proposera de nouvelles approches

politiques, y compris de nouvelles

façons de mettre en œuvre les poli-

tiques. Il multipliera les sources où le

gouvernement pourra puiser de nou-

velles idées, et pourrait tracer la voie

à une nouvelle forme de coopération

entre le gouvernement et la société

civile. Enfin, en tant qu'expérience

dans l'établissement de réseaux de

recherche pluridisciplinaires disper-

sés sur le plan géographique, il con-

tribuera à la mise en place d'une

société axée sur le savoir.

Le gouvernement du Canada,

le Conseil de recherches en sciences

humaines et le Secrétariat de la

recherche sur les politiques méritent

tous nos remerciements pour avoir

conçu et amorcé un projet aussi

prometteur.

Norman Riddell

Vice-président associé (International),

Université de l'Alberta

Président, Groupe consultatif, Projet sur

les tendances

par des groupes d'utilisateurs de la communauté et des chercheurs universitaires. Axés sur les points forts des universités participantes, les centres examineront les grandes questions sociales de l'heure.

Bref, le CRSH tente activement de rapprocher les chercheurs et les utilisateurs de la recherche pour permettre une exploitation plus efficace de la mine d'or de renseignements que représente pour la société canadienne la recherche universitaire en sciences humaines.

Marc Renaud.

Président, Conseil de recherches
en sciences humaines du Canada

* Voir l'article à ce sujet à la p. 6 du présent numéro.

L'impression d'être pressé par le temps au Canada :

Qui la ressent? Quelles sont ses répercussions?

suite de la page 9

Les résultats de l'Enquête sociale générale de 1998 devraient être publiés à l'été de 1999 et fourniront de nouvelles données sur l'emploi du temps des Canadiens. Pour obtenir de plus amples renseignements sur les résultats de l'Enquête sociale générale de 1992, voir *Au fil des heures... l'emploi du temps des Canadiens*, Statistique Canada, décembre 1995, no 89-544-XPF au catalogue. Pour obtenir plus de renseignements sur les questions relatives à l'emploi du temps des hommes et des femmes, consulter *Indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes*, rapport des ministres fédéral-provinciaux-territoriaux responsables de la condition de la femme, octobre 1997.

de personnes travaillant de longues heures et, d'autre part, de nombreuses personnes qui, contrairement à leur gré, travaillent à temps partiel ou sont en chômage;

- la situation économique des femmes pendant leur vie et le lien entre le travail rémunéré et le travail non rémunéré;
- la tendance en faveur d'une retraite anticipée qui, conjuguée à l'espérance de vie accrue, exercera des pressions sur les régimes de pensions de l'état et les régimes privés;
- l'offre de travail communautaire non rémunéré;
- les tensions entre les exigences professionnelles, les obligations familiales et le besoin de formation continue tout au long de la vie.

La perte du respect

« Plusieurs indices... nous portent à croire que les valeurs politiques ont beaucoup changé depuis une dizaine d'années. Il se peut bien, que des raisons bien précises, voire exceptionnelles, aient amené la population canadienne à s'affirmer davantage, à se montrer moins accommodante, à faire moins confiance aux gouvernements, à s'intéresser davantage à la politique et à se montrer plus disposés qu'auparavant à poursuivre ses objectifs en ayant recours à des formes d'action politique moins traditionnelles.

Une autre interprétation, peut-être plus probante, est que les changements auxquels les Canadiens ont assisté sur la scène politique au cours de la dernière décennie s'inscrivent dans le cadre d'une transformation plus générale en cours dans tous les pays industrialisés. » (p. 104-105) [Traduction]

Neil Nevitte, *The Decline of Deference*, Peterborough, Broadview Press, 1996.

Resserrer les liens entre les chercheurs et les utilisateurs de la recherche

Le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) appuie la recherche universitaire fondamentale et ciblée dans toutes les disciplines des sciences humaines. Depuis une dizaine d'années, il collabore aussi avec divers partenaires canadiens pour concevoir et financer des « initiatives conjointes » de recherche dans des secteurs où les sciences humaines. Le projet Metropolis sur l'immigration est un bon exemple de ce genre d'initiative, qui fait appel aux utilisateurs éventuels de la recherche pour définir le domaine et les questions de recherche.

Ces initiatives et le resserrément des liens qu'elles amènent entre les chercheurs et les utilisateurs de la recherche reflètent la conviction profonde du CRSH que la recherche en sciences humaines doit « sortir » de l'université et contribuer au mieux-être de la société canadienne. Sans pour autant négliger la recherche fondamentale (nous recherchons activement à augmenter nos taux de réussite dans ce domaine), le CRSH veut donc investir davantage dans la recherche axée sur les politiques, notamment dans des domaines où les connaissances actuelles présentent des lacunes importantes. Par exemple, le CRSH et le Secrétariat de la recherche sur les politiques ont récemment conclu une entente de recherche sur les grandes tendances du monde actuel*.

Parvenir à ce genre de transfert de connaissances exige que nous dépassions le modèle linéaire d'une recherche « produite » par les chercheurs, « assimilée » par les analystes et « régurgitée » aux décideurs, pour en arriver à un modèle plus dynamique et interactif qui rapproche, aux divers stades de la recherche, deux « cultures » (chercheurs et responsables des politiques) différentes et encore peu habituées à collaborer. Cette exigence remet en question certains aspects de leurs rôles traditionnels et suscite des appréhensions, dont voici quelques exemples.

- Les humanistes semblent douter de l'application de leurs travaux aux questions de politiques publiques. Ce doute n'est pas fondé. Le succès de deux colloques récents dans le cadre du Réseau canadien de recherche humaines — celui du Réseau canadien de recherche culturelle, et celui organisé par un groupe d'humanistes sur la santé — indiquent que les humanistes ont une contribution majeure à apporter.

- Plusieurs chercheurs craignent que la recherche appliquée soit financée au détriment de la recherche fondamentale libre. Bien que compréhensible, cette crainte est exagérée. La recherche appliquée ne peut exister sans une solide base de recherche fondamentale et le CRSH entend consolider cette base pour assurer le renouvellement continu des compétences et des idées à la fine pointe du savoir.

- Pour plusieurs chercheurs, la recherche axée sur les politiques représente une bureaucratisation du processus d'octroi de subventions. L'évaluation par les pairs — des spécialistes des diverses sciences humaines — de la valeur intrinsèque d'un projet de recherche a toujours été la pierre angulaire de ce processus, et le CRSH résistera aux tentatives de la remplacer par une évaluation plus « politique ».

« Parvenir à ce genre de transfert de connaissances exige que nous dépassions le modèle linéaire d'une recherche « produite » par les chercheurs, « assimilée » par les analystes et « régurgitée » aux décideurs... »

- Un mur de préjugés sépare la recherche et l'élaboration de politiques, deux processus au déroulement et au rythme très différents. Une fois précisées la question et l'approche de recherche, le travail du chercheur devient rigoureux et linéaire — presque un rituel inamovible. Par contre, l'élaboration des politiques est soumise à des contraintes temporelles qui se resserrent toujours davantage et à l'influence de variables externes qui en modifient sans cesse le déroulement : pression des médias, réactions de groupes d'intérêts divers, modifications aux lois, etc. C'est pourquoi le chercheur taxe souvent le praticien de manque de rigueur, alors que ce dernier reproche au chercheur lent et manque de souplesse et d'adaptabilité à des circonstances changeantes.

OBTIENDRA-T-ON LE RÉSULTAT SOUHAITÉ?

Il est trop tôt pour évaluer le succès de la Stratégie nationale. Les critères en vertu desquels ce succès sera mesuré sont les suivants :

1) acceptation de la Stratégie par les premiers ministres, l'industrie et les autres Canadiens; et

2) réalisation de l'objectif du Canada, soit réduire les émissions, tout en répondant aux préoccupations régionales et sectorielles, par le truchement de la Stratégie nationale de mise en œuvre.

Dans le monde d'aujourd'hui, le gouvernement doit être prêt à adopter de nouvelles pratiques novatrices pour résoudre les problèmes qui délient les organismes classés et les descriptions des domaines de compétence. Il faut non seulement « penser mondiale-ment et agir localement », mais aussi travailler de manière concertée et efficace. La Stratégie nationale représente une intervention institutionnelle novatrice à la hauteur des problèmes de notre époque.

David Oulton

Chef, Secrétariat national du

changement climatique

Pour obtenir de plus amples renseignements, consulter le site

<http://www.pncc.ca>

Deux volets novateurs de la Stratégie nationale méritent qu'on s'y attarde : les tables de concertation et le Secrétariat national.

On a organisé 14 forums neutres, appelés tables de concertation, afin de permettre aux experts d'un secteur ou d'un domaine transsectoriel d'analyser les possibilités de réduction des émissions et les obstacles.

Les tables de concertation sectorielles englobent les transports, l'électricité, l'agriculture et l'agroalimentaire, et la foresterie. Les tables de concertation transsectorielles comprennent les crédits pour les mesures rapides et la technologie.

Les tables de concertation permettront d'élaborer des options de réduction et d'adaptation qui pourront être intégrées à la Stratégie nationale de mise en œuvre. Les rapports finaux des tables de concertation diffusés en mai prochain devraient jeter les bases de l'action du Canada. Les conclusions et recommandations seront examinées par les pairs et feront l'objet de consultations des intervenants afin d'assurer leur acceptation généralisée et un soutien à leur mise en œuvre.

Les tables de concertation se penchent sur des questions fédérales et provinciales qui chevauchent les domaines de compétence. Par exemple, la table de concertation des mécanismes internationaux de flexibilité porte sur les problèmes

de mise en œuvre concertée du Protocole de Kyoto qui suscitent surtout des préoccupations fédérales, tandis que la table de concertation des municipalités s'intéresse aux questions qui relèvent des gouvernements provinciaux et des administrations municipales.

La gestion en souplesse des tables de concertation constitue une caractéristique importante de la nouvelle entente. Elle permet aux membres d'adapter le forum en fonction de la taille du secteur, et de déterminer la forme que prendront les travaux et, dans une certaine mesure, les biens livrables. Un groupe d'intégration, comprenant les coprésidents des tables de concertation, a été créé afin de réunir les travaux de chaque table de concertation et d'éviter le chevauchement des tâches.

Le deuxième volet novateur de la Stratégie nationale, le Secrétariat national, a été établi afin de s'assurer que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux travaillent en étroite collaboration afin de surveiller la mise au point de la Stratégie nationale de mise en œuvre. Parmi ses neuf membres, on compte trois employés à temps plein du Secrétariat fédéral du changement climatique et six responsables provinciaux affectés à temps partiel ou à plein temps. Ce Secrétariat appuiera les activités des tables de concertation et des comités intergouvernementaux participant à la Stratégie nationale.

Le changement climatique : Concilier les objectifs de la politique nationale avec ceux de la politique internationale

L'un des premiers constats faits dans la foulée du Projet de recherche sur les politiques est le suivant : la ligne de démarcation entre la politique nationale et la politique internationale s'estompe. Dans plusieurs cas, en particulier pour les problèmes horizontaux, la dichotomie nationale-internationale entraîne l'analyse et le traitement des problèmes. Dans un monde marqué par le changement,

la mondialisation et l'émergence de multiples centres de décision, le gouvernement doit adopter un mode de collaboration original avec les agents économiques et faire appel au savoir-faire et aux centres de responsabilité de toute la société.

Les défis de la coordination des politiques de lutte contre le réchauffement du globe illustrent ce nouveau genre de problème horizontal. Les répercussions du réchauffement planétaire sont locales, provinciales, régionales, nationales et internationales, tout comme devront l'être nos interventions. Le gouvernement fédéral a amorcé une expérience novatrice en collaboration avec les autres ordres de gouvernement, les secteurs industriels et les régions.

TOILE DE FOND : KYOTO ET SES CONSÉQUENCES

À Kyoto, le gouvernement fédéral a convenu de ramener les émissions annuelles du Canada en 2008-2012 à un niveau inférieur de 6 p. 100 au niveau de 1990. Cet objectif fait écho

à des engagements similaires pris par nos principaux partenaires commerciaux : les États-Unis se sont engagés à réduire leurs émissions de 7 p. 100, le Japon de 6 p. 100, l'Union européenne de 8 p. 100. Si nous n'agissons pas, il est prévu que nos émissions augmenteront de 15 p. 100 pendant la période en question. En conséquence, il nous faut réduire nos émissions de 21 p. 100 par rapport à l'option

« Les défis de la coordination des politiques de lutte contre le réchauffement du globe illustrent ce nouveau genre de problème horizontal. Les répercussions du réchauffement planétaire sont locales, provinciales, régionales, nationales et internationales, tout comme devront l'être nos interventions. »

d'immobilisme si nous voulons honorer nos engagements internationaux. Cet objectif ambitieux a suscité bien des craintes dans plusieurs provinces et territoires et aurait pu mettre en péril les engagements provinciaux à collaborer à l'élaboration d'une stratégie nationale de mise en œuvre post-Kyoto. Heureusement, la conclusion de négociations sur le Protocole de Kyoto a coïncidé avec la réunion des premiers ministres à Ottawa. L'approche de collaboration souhaitée a été maintenue grâce à une entente conclue entre le premier ministre et ses homologues provin-

STRATÉGIE NATIONALE : INNOVATIONS DANS LA COLLABORATION

cioux et territoriaux. Les premiers ministres ont convenu d'établir, avant la ratification par le Canada du Protocole de Kyoto, un processus dans le cadre duquel on examinera les conséquences possibles de la mise en œuvre et qui prévoit la pleine participation des provinces et territoires à l'application et à la gestion du traité.

Bien qu'il existe de nombreuses approches prometteuses, il n'y a aucune solution miracle pour assumer les responsabilités découlant de la réunion de Kyoto. Le Canada devra déployer des efforts à plusieurs niveaux, en faisant appel à une série d'approches sectorielles, ainsi qu'à des mesures susceptibles de s'appliquer à tous les secteurs. Un vaste engagement de l'ensemble de la société s'impose non seulement pour qu'elle signifi- appui, mais aussi pour que le savoir-faire des citoyens soit pleinement mis à contribution pour la tâche à réaliser.

Comment accéder à ce savoir-faire? Comme le problème, notre approche doit également viser plusieurs niveaux, en faisant appel à des forums existants et nouveaux ayant pour but d'encourager la participation des gouvernements, de l'industrie, des milieux universitaires et des groupes environnementaux et d'autres Canadiens.

Social Imperatives: A New Conceptual Framework », dans Schrecker, T. (sous la direction de), *Surviving Globalism: Social and Environmental Dimensions*, Macmillan, Londres, St. Martin's Press, New York, 1997.

BIGGS, D., J.B. ROBINSON, J.B. TAGUE et M. WALSH, « Tools for Linking Choices and Consequences », dans Healy, M. (sous la direction de), *Sustainability Issues and Choices in the Lower Fraser Basin: Resolving the Dissomance*, UBC Press, Vancouver, à paraître.

Autres ouvrages sur la recherche-action participative :

www.goshen.edu/soan/soan9op.htm

Pour obtenir de plus amples renseignements sur le projet ou pour examiner vous-même le modèle Quest, visitez le site Web de l'Institut de recherche sur le développement durable à l'adresse www.sdrn.ubc.ca

ROBINSON, J.B. et J. TINKER, « Reconciling Ecological, Economic and

valeurs, de leurs points de vue et de leurs préférences par le truchement d'Internet et d'autres véhicules.

Pour obtenir des renseignements sur les projets de recherche-action participative entrepris par le BC Centre of Excellence for Women's Health et le FREDA Centre for Research on Violence Against Women and Children, consultez le site www.bcegh.bc.ca et le site www.harbour.shu.ca/freda

Regard sur l'extérieur

La fondation Carnegie pour la paix internationale

La gestion des problèmes planétaires

Le projet de gestion des problèmes planétaires a été mis sur pied en 1997 par la fondation Carnegie pour la paix internationale basée à Washington, D.C. Il découle du constat selon lequel la communauté internationale s'attaque souvent aux problèmes d'envergure planétaire de façon désordonnée, sans s'inspirer de l'expérience d'autres pays. Dans cette optique, ce projet novateur cherche à appliquer les mécanismes et les techniques de pointe utilisés dans un secteur (par exemple, les partenariats entre les organisations non gouvernementales et le gouvernement pour l'élaboration et la négociation d'un accord sur les mines terrestres) à la gestion d'autres secteurs (par exemple, la négociation d'ententes sur les changements climatiques).

Le projet, mené sous la direction de P. J. Simmons, a quatre objectifs :

- mettre en évidence les leçons tirées d'efforts menés antérieurement par la communauté internationale afin de gérer un grand nombre de problèmes planétaires (touchant entre autres l'environnement, la prolifération des armes, le crime organisé, le terrorisme, le commerce, Internet et d'autres questions);
- déterminer s'il est possible d'appliquer à un autre secteur les leçons tirées dans un secteur donné;
- établir un vaste réseau de chercheurs et de praticiens s'intéressant aux analyses et aux démarches comparatives à l'égard des problèmes planétaires; et

- communiquer les résultats à un vaste auditoire, pour ainsi renforcer les pratiques et enrichir les écrits théoriques sur les problèmes planétaires grâce aux renseignements tirés de l'expérience actuelle.

Le projet permettra également d'aborder quatre thèmes interdépendants :

- le rôle des intervenants du secteur privé (y compris les organisations non gouvernementales, les fonctionnaires travaillant pour des organismes internationaux, les médias, le secteur privé et les milieux d'experts transnationaux);
- les éléments essentiels de partenariats efficaces entre les secteurs public et privé;
- l'interaction des mécanismes nationaux et internationaux au cours de la formation et de la mise en œuvre de nouveaux régimes; et
- les idées et les leçons qui pourraient aider à surmonter le fossé Nord-Sud en ce qui a trait aux problèmes planétaires.

Pour obtenir de plus amples renseignements, consulter le site <http://www.ceip.org/programs/global/global.htm>

Partout au Canada



Modes de collaboration communautaire : modèles de la Colombie-Britannique

Comme la RAP vise souvent à

donner du pouvoir à des groupes

désillusionnés, sa mise en œuvre

en tant que méthode de recherche

soulève des questions intéressantes

sur le mode de contrôle et de gestion

du processus de recherche par les

participants. Elle permet également

aux groupes de décideurs d'établir

des relations de travail permanentes

avec des organisations non gouverne-

mentales, le secteur privé et les per-

sonnes concernées.

John Robinson, directeur

de l'Institut de recherche

sur le développement durable

et professeur de géographie à l'Uni-

versité de la Colombie-Britannique,

a décrit un nouveau projet de

recherche intitulé « Trouver un juste

milieu entre la capacité écologique

et le bien-être de l'homme : Étude

de différents scénarios d'avenir pos-

sibles pour le bassin de Géorgie ».

Ce projet, dans un contexte d'urba-

nisation rapide, vise à étudier et à

analyser plusieurs scénarios possibles

d'avenir propres à assurer la viabilité

à long terme du bassin de Géorgie

en 2040. Le projet fait appel à

16 chercheurs représentant une

variété de disciplines et provenant

de trois universités (Université de la

Colombie-Britannique, Université de

Victoria et Université Simon Fraser);

à 11 partenaires des pouvoirs publics

féderaux, provinciaux et régionaux,

des ONG et du secteur privé en

Colombie-Britannique; et à des colla-

borateurs étrangers de 14 pays. Le

projet cherche à obtenir un finance-

ment quinquennal du Conseil de

recherches en sciences humaines

par le truchement du Programme

Au cours d'une réunion tenue en

juin en Colombie-Britannique, le

Secrétariat de la recherche sur les

politiques et les représentants du

milieu se sont intéressés de près

aux modèles novateurs de collabora-

tion. Quoiqu'il ne soit pas possible de

décrire toutes les expériences, nous

en présentons deux à titre d'exemple,

dont nous pouvons tirer des leçons.

Lorraine Greaves, directrice

du BC Centre of Excellence

for Women's Health, et Yasmin

Jiwani, coordinatrice du FRIDA

Centre for Research on Violence

Against Women and Children, nous

ont décrit la recherche-action parti-

cipative (RAP) comme l'un de leurs

outils privilégiés pour établir un lien

entre les chercheurs, les fournisseurs

de services, les groupes commu-

nautaires et les décideurs dans le

cadre de groupes de travail chargés

d'entreprendre des recherches

sur les politiques.

La RAP vise en particulier à faire

participer plusieurs intervenants à

l'établissement d'un programme et

d'une méthode de recherche pragma-

tique, dirigés par la collectivité et

faisant appel aux idées de divers

groupes de personnes. En faisant par-

ticiper de nombreux intervenants, la

RAP fournit au processus d'élabora-

tion de politiques de l'information

pratique et empirique qui facilite

souvent la mise en œuvre des poli-

tiques. La RAP prévoit des méthodes

de recherche qualitative et quantita-

tive souples, accorde de l'importance

à l'éducation formelle et informelle et

examine les différences possibles de

pouvoir entre le chercheur et ceux

qui font l'objet de la recherche.

des grands travaux de recherche

conçue et les partenaires se sont

engagés à fournir des fonds et de

l'aide supplémentaires.

Dans le cadre de la recherche,

on mettra à l'essai un nouveau cadre

conceptuel reposant sur le rapproche-

ment des impératifs écologiques,

économiques et sociaux. Le but de

la recherche est de contribuer à la

mise en évidence des solutions poli-

tiques requises pour assurer la péren-

ité du bassin de Géorgie ainsi qu'à

l'établissement d'une méthode pou-

vant être appliquée ailleurs. La

stratégie de participation interactive

du public, qui fait partie intégrante

du projet, vise à amener le public à

réfléchir au type de société future

auquel il aspire et aux modalités pour

la mettre en place. Ce processus sera

facilité par un modèle révolutionnaire

de création et d'évaluation de scénar-

ios appelé Quest. Selon ce modèle,

les utilisateurs « jouent » leur propre

scénarios associés à leurs propres

valeurs, points de vue et préférences

et ils obtiennent les répercussions et

les conséquences de leurs décisions.

Le projet comporte également

une stratégie faisant participer le pu-

blic au moyen des médias (p. ex., *The*

Vancouver Sun). En tant que parte-

naires, les médias se sont engagés à

mettre leur savoir-faire, leurs capa-

compétence en consultation inter-

actives du public au service du projet.

Par ailleurs, ils prépareront du

matériel didactique destiné à faciliter

l'analyse des problèmes de viabilité

par le public et élaboreront des outils

de simulation interactive permettant

aux citoyens de faire part de leurs

tiques est-il trop grand? Devrait-on trouver de nouvelles façons de présenter les résultats empiriques afin de les communiquer aux analystes de politiques et au public? Les analystes de politiques devraient-ils eux-mêmes consacrer plus de temps à essayer de comprendre la recherche empirique? Outre le Forum canadien de recherche sur l'emploi et le Projet de recherche sur les politiques, un comité composé de membres du Conseil de recherches en sciences humaines et de Statistique Canada a été créé afin de formuler des recommandations sur ces questions. Le dossier progresse.

Garnett Picot,
directeur, Analyse des entreprises
et du marché du travail,
Statistique Canada.

PICOT, Garnett. *The Role of Statistics in Public Policy: The Case of Labour Markets and Firms*, document présenté à la réunion de la Société statistique du Canada, juin 1997.

nature différente. Destinées principalement à appuyer la recherche en matière de politiques, elles s'intéressent à la cause du problème. Le système statistique s'ajuste à un monde des politiques dont les exigences changent, mais il n'est pas certain que le Canada dispose de la capacité requise en matière de recherche et d'analyse pour tirer pleinement profit de ces nouvelles sources de données.

La recherche empirique influence sur les politiques en contribuant directement au processus d'élaboration et, plus important peut-être, en modifiant la conscience publique. Elle appuie le processus politique. De nombreuses questions ne sont pas encore résolues. Faudrait-il accroître la capacité en matière de recherche empirique afin de répondre adéquatement aux questions soulevées par l'élaboration de différentes politiques? Le manque de dialogue entre les responsables des politiques publiques et ceux de la recherche et des statis-

plus difficile d'établir la relation de cause à effet d'une tendance que de l'observer. Pourquoi le chômage est-il plus élevé au Canada qu'aux États-Unis? La réponse à cette question ne fait pas l'unanimité. Les charges sociales « tuent-elles » les emplois, ou les travailleurs en font-ils les frais en recevant un salaire réduit? Seule une recherche empirique permettra aux analystes de politiques de bien répondre à ces questions. Il existe relativement peu d'analyses quantitatives de ce type au Canada.

Les enquêtes traditionnelles effectuées par Statistique Canada, par exemple l'Enquête sur la population active, le recensement, les enquêtes sur les prix et les nombreuses enquêtes sur les entreprises, ont pour objet de fournir des données économiques à jour sur les tendances économiques et sociales, et de porter ainsi certaines situations à l'attention des responsables des politiques. Les enquêtes plus récentes, dont bon nombre sont longitudinales, sont de

Liens canadiens



Des sites en français sur Internet? Cela va de soi!

Il existe un nombre croissant de recherches sur les politiques diffusées en français sur le Web. Si l'on en croit un article du Centre international pour le développement de l'information en français (<http://w3.cidif.org/publications/articles/ecluse2.html>), le Québec est le principal producteur, par habitant, de contenu en langue française sur le Web.

Les Chroniques de cybérie en sont un exemple :

<http://www.cyberie.gc.ca/chronik/>

Ce site contient une mise à jour hebdomadaire de l'information en français sur le Web. Il contient aussi des liens avec les informations internationales et d'autres sites intéressants.

Vous cherchez un site pour vous aiguiller sur des ressources canadiennes dans les deux langues officielles? Consultez **Canadiana** à l'adresse <http://www.cs.cmu.edu/>

Unofficial/Canadiana/LISEZ.html (attention : le serveur distingue les majuscules et les minuscules). Ce site est une des sources d'information les plus complètes au Canada. Bilingue, il renferme une foule de renseignements intéressants pour les chercheurs, incluant un éventail complet de rapports annuels des entreprises canadiennes.

NOTA : l'équivalent anglais du site Canadiana se trouve à l'adresse <http://www.cs.cmu.edu/Unofficial/Canadiana/README.html>

Tous les sites Web mentionnés dans le présent numéro d'Horizons sont facilement accessibles à partir du site Web du Projet de recherche sur les politiques, à l'adresse <http://recherchepolitique.gc.ca>



Trousse d'outils

Les données sont-elles importantes?

Les statistiques et les travaux de recherche empirique en sciences sociales jouent-ils un rôle important dans l'élaboration des politiques publiques? Bien qu'il soit parfois difficile de déterminer le rôle des données dans la modification des perceptions, il existe des exemples probants où l'analyse quantitative a influencé les politiques publiques.

- Les travaux empiriques indiquant que la plupart des nouveaux emplois sont créés par les petites entreprises ont donné lieu à des politiques publiques en faveur de ces dernières.
- La réforme du régime d'assurance-chômage, au début des années 1990, a été fortement influencée par des études statistiques démontrant qu'un grand nombre de cotisants se prévalaient très souvent de l'assurance-chômage.
- Aux yeux de la majorité, l'analphabétisme n'était pas un problème jusqu'à ce qu'une nouvelle enquête révèle qu'il touchait un grand nombre de Canadiens et porte ainsi la question au programme des politiques publiques.
- Les politiques visant à promouvoir la recherche-développement et la diffusion de la technologie ont bénéficié d'un regain d'intérêt lorsqu'il a été prouvé que l'innovation sur le plan des produits et des procédés avait une incidence marquée sur la croissance des entreprises.
- Les préoccupations relatives à la cohésion sociale au Canada sont en partie le résultat des études empiriques montrant une inégalité de plus en plus marquée des revenus de travail entre certains groupes.

Ces exemples témoignent de l'influence possible de la recherche empirique sur les politiques publiques. Certains facteurs atténuent toutefois cette influence, notamment le manque de dialogue entre les responsables des politiques publiques et ceux de la recherche et des statistiques. De nouvelles organisations telles que le Forum canadien de recherche sur l'emploi et le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement fédéral se sont

attaquées avec succès au problème. Il ne faut pas non plus oublier que l'élaboration de politiques publiques est d'abord un processus politique dans le cadre duquel les preuves empiriques jouent un rôle de soutien. La recherche empirique appuie et influence les politiques, principalement en modifiant la conscience publique. Tout le monde sait maintenant que la création d'emplois est surtout le fait de petites entreprises,

« Tous les participants à un débat sur les politiques devraient comprendre de la même façon la situation. Autrement, le débat portera sur l'existence ou l'importance de la tendance plutôt que sur les mesures à prendre. »

pas vrai? Les études empiriques ont ancré cette notion dans l'opinion publique (bien qu'elle soit encore contestée), axant ainsi les politiques sur le secteur des petites entreprises. Les familles fortunées s'enrichissent, et les familles pauvres s'appauvrissent. Bien qu'il s'agisse principalement de résultats d'études effectuées aux États-Unis, ceux-ci ont influé sur l'orientation des politiques au Canada. Les preuves empiriques ont permis de

confirmer ce que de nombreuses personnes considéraient (même si c'est seulement après coup) comme « logique ». Les preuves peuvent parfois nous amener à remettre en question ou à renier les idées reçues. Dans ces cas, les résultats empiriques risquent d'être acceptés avec difficulté. Citons en exemple le taux de criminalité. Bien que les études fassent état d'une régression de la criminalité depuis un certain temps, il semble que la population ne soit pas de cet avis et la politique est influencée en ce sens.

L'un des principaux objectifs de Statistique Canada en tant qu'organisme d'information consiste à appuyer l'élaboration de politiques publiques. La première étape consiste à déterminer les tendances qui sont pertinentes à l'élaboration de politiques dans les secteurs tels que l'assurance-emploi, l'inflation, le faible revenu, etc. L'une des contributions les plus importantes que peut faire un système statistique à l'élaboration de politiques consiste à s'assurer que les données de base sur les tendances sont fiables et perçues comme telles. Tous les participants à un débat sur les politiques devraient comprendre de la même façon la situation. Autrement, le débat portera sur l'existence ou l'importance de la tendance plutôt que sur les mesures à prendre. Il est essentiel de maintenir un système statistique qui bénéficie de la confiance de la population et du processus politique.

Même si la connaissance des tendances est essentielle, elle ne suffit pas à faire progresser les politiques publiques. Pour que le processus politique puisse réagir adéquatement, il faut en second lieu connaître dans une certaine mesure les raisons expliquant une tendance. Il est beaucoup

signaler que la définition de la notion d'œuvres de bien-
faisance et la motivation à l'origine du don varient d'un
pays à l'autre.

- Par comparaison avec les répondants des autres pays, les Canadiens étaient proportionnellement plus nom-
breux à faire du bénévolat; ils ont de surcroît déclaré
consacrer en moyenne 5,2 heures par mois à des
activités bénévoles – soit plus du double du temps con-
sacré par les répondants du pays qui vient au deuxième
rang (figure 2). Fait à signaler, le sondage a révélé que
25 p. 100 des Canadiens donnent bénévolement de leur
temps; selon d'autres enquêtes utilisant des définitions
différentes de la notion de bénévolat, la proportion de
Canadiens qui œuvrent à titre de bénévoles atteindrait
près de 35 p. 100.

NOUVELLES DONNÉES

L'enquête mondiale sur les valeurs (World Values Survey)
de 1999 permettra d'obtenir les données comparatives
les plus récentes sur la participation des citoyens de plus
de 60 pays. Ce sondage a déjà été réalisé deux fois, soit
en 1981 et en 1990. Un regroupement d'organisations
fédérales, dont Statistique Canada, le Bureau du Conseil

« Bien que la connaissance concrète du
Canada soit souvent considérée comme
un élément nécessaire à la participation
efficace des citoyens, elle ne représente
qu'une mesure parmi de nombreuses
autres possibles. »

privé, Citoyenneté et Immigration Canada ainsi que
Patrimoine canadien, contribuent au sondage pilote,
dont la gestion sera assurée par Neil Nevitte (Université
de Toronto).
On doit cependant reconnaître que la recherche com-
parative internationale dans le domaine de la participation
des citoyens en est à ses balbutiements et que de nom-
breuses lacunes subsistent. Par exemple, il n'existe pra-
tiquement pas de données comparatives sur la culture
civique, comme on en possède sur le rendement en mathé-
matiques, en sciences et en lecture. Il n'existe pas non plus
de données valables sur les nouvelles formes de participa-
tion des citoyens (par exemple, par Internet).

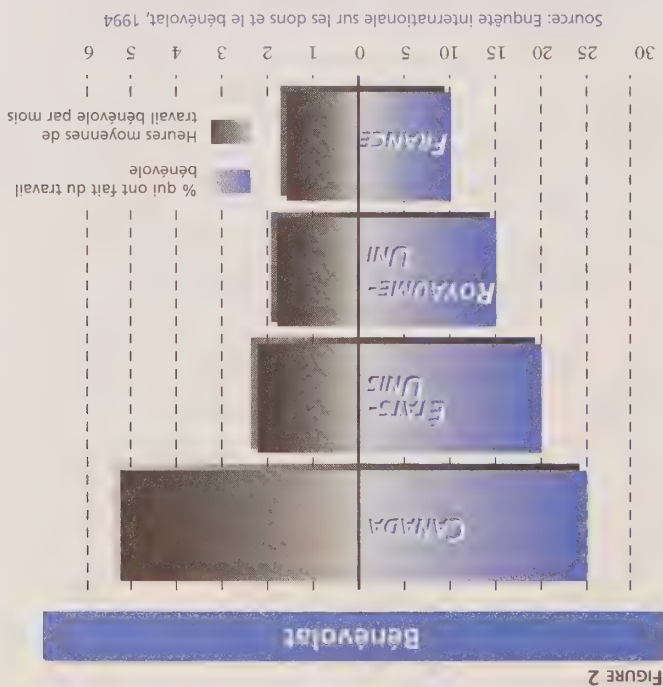


FIGURE 2

les droits, les responsabilités, l'identité nationale, la
diversité et la cohésion sociale). Patrimoine canadien
ainsi que Citoyenneté et Immigration Canada ont prêt
leur concours à la phase 1, l'examen du programme
scolaire d'éducation civique. La participation du
Canada à la phase 2 – l'enquête en milieu scolaire sur
le rendement des élèves – est actuellement à l'étude.

Le projet international de recherche Métropolis et
le tout nouveau Réseau de recherche sur l'éducation
civique parrainé par le Programme du multiculturalisme
de Patrimoine canadien, offriront peut-être d'autres possi-
bilités d'obtenir des données comparatives à l'échelle inter-
nationale et de mener des recherches sur la participation
des citoyens. Par ailleurs, grâce à l'Enquête sociale générale
de Statistique Canada, maintenant élargie, on devrait bien-
tôt posséder de meilleures données canadiennes. Il sera
alors possible de procéder à une désagrégation beaucoup
plus fine des données sur des populations précises, en
particulier relativement aux nouvelles formes de parti-
cipation des citoyens.

Dennis Price et Roger Butt,

Recherche et analyse stratégiques,
ministère du Patrimoine canadien.

NEVITTE, Neil. *Attributes of Canadian Citizenship: An
Empirical Analysis*, ministère du Patrimoine canadien,
1998. courrier é. : sradoc_docras@pch.gc.ca

PRICE, Dennis. *Cross-National Indicators of Citizen
Engagement and Participation*, Recherche et analyse
stratégiques, ministère du Patrimoine canadien, 1998.
courrier é. : sradoc_docras@pch.gc.ca



Faites-le donc!!!

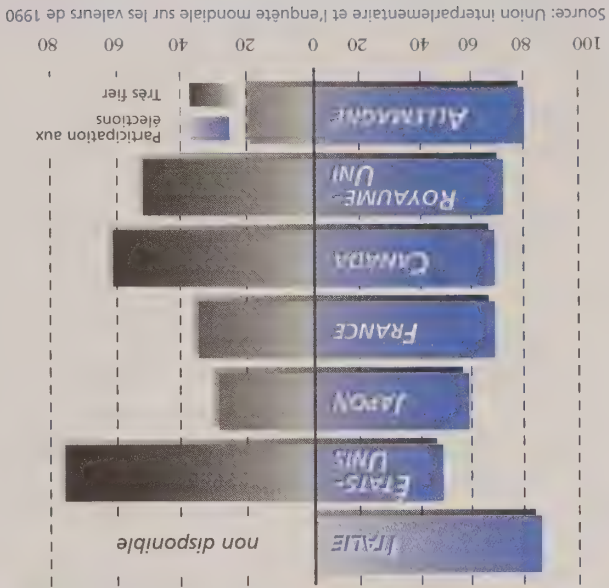
Analyse comparative de la participation des citoyens à la société canadienne

Chaque année, les statistiques soulignent l'état déplorable des connaissances des Canadiens sur leur histoire et leur société. Les données les plus récentes, publiées le 30 juin 1998, ont été établies d'après le Canada Day Quiz commandé par le Dominion Institute et le Conseil pour l'unité canadienne. Seulement 50 p. 100 des Canadiens ont obtenu la note de passage à un test de connaissances créées qui renfermait 20 questions portant sur l'histoire et l'actualité canadiennes. S'il trace un portrait partiel, ce type de sondage n'en soulève pas moins des questions clés : « Mesurons-nous les éléments importants au sujet de la citoyenneté? » et « Par comparaison avec quoi? »

Bien que la connaissance concrète du Canada soit souvent considérée comme un élément nécessaire à la participation efficace des citoyens, elle ne représente qu'une mesure parmi de nombreuses autres possibles. De fait, la citoyenneté est un concept largement remis en question. On considère généralement que la citoyenneté, dans son sens moderne, englobe à la fois un éventail de droits civils, politiques, sociaux et culturels et une gamme tout aussi vaste de responsabilités de participer à la société et d'y contribuer. Il s'agit notamment de prendre part aux mécanismes officiels d'exercice du pouvoir – voter, être membres de partis politiques et de groupes d'intérêts, etc.

Participation aux élections et fierté nationale

Figure 1



Source: Union interparlementaire et l'enquête mondiale sur les valeurs de 1990

- La participation des citoyens au secteur communautaire – associations bénévoles, écoles et collèges, presse libre et organismes communautaires assurant la médiation entre le gouvernement et le marché – se révèle tout aussi importante. La mesure dans laquelle les citoyens exercent ces responsabilités constitue un indicateur clé de la cohésion des sociétés contemporaines.
 - Il serait abusif d'évaluer le Canada en fonction d'une norme de la participation complète des citoyens. Toutefois, on peut en apprendre beaucoup en comparant le résultat des Canadiens avec celui de répondants d'autres pays. Le ministère du Patrimoine canadien a récemment examiné dans une optique internationale des indicateurs comparables se rapportant à la participation des citoyens. Le portrait qui se dégage de son examen se révèle complexe.
- ### PARTICIPATION POLITIQUE
- Les Canadiens se comparent avantagusement aux habitants des autres pays dans les formes traditionnelles de participation des citoyens.
- Le Canada se situe au milieu du peloton parmi les pays du G7 sur le plan de la participation aux plus récentes élections nationales. Environ 69 p. 100 des Canadiens ont voté, par comparaison avec un pourcentage variant entre 86 p. 100 en Italie et 49 p. 100 aux États-Unis. Toutefois, comme l'illustre la figure 1, la participation politique ne coïncide pas toujours avec la fierté nationale. Le Canada affiche un taux élevé pour ces deux indicateurs, mais ils donnent lieu pour d'autres pays à des résultats divergents. (Les données relatives à la fierté nationale ne sont pas disponibles pour l'Italie.)
 - Parmi les pays du G7, le Canada se classe troisième pour le pourcentage de citoyens qui sont membres d'un parti politique.
- ### PARTICIPATION À LA COLLECTIVITÉ
- Par comparaison avec les habitants des autres pays, les Canadiens participent considérablement à leur collectivité.
- L'enquête internationale sur les dons et le bénévolat de 1994 a exploré le degré de philanthropie des particuliers dans plusieurs pays du monde occidental (le Canada, l'Espagne, les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne). Au chapitre de la valeur des dons aux œuvres de bienfaisance par habitant, la participation moyenne pour le Canada a été supérieure à celle de tous les autres pays étudiés. Il convient cependant de

L'apparition d'une nouvelle culture du travail— L'opinion d'Alain Touraine

Certains observateurs (comme Jeremy Rifkin dans son best-seller « La fin du travail ») prédisent la disparition du travail, dépeignant une situation où ordinateurs et robots remplaceraient une grande partie de la main-d'œuvre. L'élément contesté de la logique française Touraine est cette idée et entrevoit plutôt l'apparition d'une nouvelle culture du travail. Dans un vaste exposé présenté lors du Congrès mondial de sociologie tenu à la fin du mois de juillet à Montréal, M. Touraine a affirmé que le monde du travail et de la production s'était bien élargi et incluait désormais de nombreuses activités sociales, humanitaires et environnementales, qui n'y faisaient pas partie autrefois.

Selon lui, on ne peut parler de la disparition du travail; on assiste plutôt à une évolution du développement économique et au passage à un nouveau mode de production que nous appelons société d'information. « Ce n'est pas l'idée du travail qu'il faut remettre en question, mais plutôt une sorte d'image de plus en plus dépassée de la production industrielle. Il est vrai que dans les pays européens, comme ailleurs, l'industrie minière et sidérurgique et les grandes chaînes de fabrication emploient de moins en moins de travailleurs et que l'image d'un travail pénible et ingrat correspond de moins en moins à la

réalité, mais il y a une grande différence entre parler de la transformation du travail et prédire la disparition du travail. »

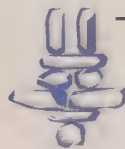
Il ajoute que dans cette nouvelle société de l'information, « le travail nécessite un niveau de compétence accru, en partie en raison des nouvelles techniques de production mais aussi parce que la relocalisation des formes de production nécessitant une main-d'œuvre moins qualifiée entraîne la suppression de nombreux postes peu qualifiés dans les pays développés. La pyramide de compétences a changé de forme et ressemble de plus en plus à un cylindre. Bientôt, elle aura l'allure d'un cône renversé. Il s'ensuit que le travail occupe une place de plus en plus importante dans la vie de chacun, puisque le travail qualifié et particulièrement le travail professionnel exigent un plus grand investissement sur le plan émotif et cognitif. Le médecin, l'analyste informatique, le chercheur ou la vedette de télévision sont tellement absorbés par leur travail qu'ils en deviennent esclaves (des "workaholics"). »

Touraine se demande « comment on peut parler de la disparition du travail alors qu'un nombre croissant d'hommes et de femmes assument des fonctions intéressantes et motivantes et que les personnes en chômage sentent leur personnalité minée

et détruite. » Il lui apparaît « paradoxal qu'on discute tant de la fin du travail à une époque où on reconnaît plus que par le passé l'importance du travail pour créer des citoyens autonomes et responsables. »

NOUVELLES DIMENSIONS DE LA CROISSANCE DURABLE

Touraine a également fait remarquer que « récemment, l'idée d'une croissance durable est venue s'ajouter à celle d'une croissance autonome ou indirecte de production économique s'est ajoutée la prévention des risques majeurs, qu'ils touchent l'environnement ou l'organisation sociale elle-même qui devient de plus en plus vulnérable en raison de son évolution rapide et de sa complexité accrue. De nombreuses activités autrefois extérieures au domaine de la production en font maintenant partie. On peut considérer comme travail toute activité qui entraîne une croissance durable. »



Je m'inquiète

Congrès mondial de sociologie à Montréal

Le XIV^{ème} Congrès mondial de sociologie, qui s'est tenu à Montréal du 26 juillet au 1^{er} août 1998, a rassemblé plus de 4200 participants venus d'une centaine de pays.

Le programme du Congrès, qui faisait plus de 300 pages, illustrait bien la diversité des sujets qui intéressent les sociologues aujourd'hui. Bien entendu, on a abordé la question de la mondialisation et son impact sur les sociétés, mais aussi la société de l'information, le vieillissement de la population, la jeunesse, l'avenir du travail et des loisirs, les questions environnementales et bien d'autres thèmes encore.

De fait, l'éclatement de la sociologie en des champs de plus en plus spécialisés et pointus a été un des sujets en tant que tel du Congrès. Le président du Congrès et professeur à l'Université du Québec à Trois-Rivières, Gilles Pronovost, mentionnait que: "Tous les thèmes possibles et impossibles peuvent faire l'objet d'une analyse sociologique. C'est une des questions du Congrès : est-ce qu'on peut continuer comme ça, à se fragmenter dans une myriade de petits thèmes où les gens sont spécialistes de choses tellement pointues que finalement ils sont spécialistes de rien?" (La Presse, 28 juillet 1998)

Norvège 2030 : Les études sur l'avenir stimulent la réforme de la gestion publique

- Les valeurs, la culture et le comportement social; et
- la gouvernance.

Mais ce n'est pas tout. Ces quatre scénarios s'imbriquent pour donner cinq visions intégrées de l'avenir de la Norvège.

Ce projet est d'autant plus intéressant qu'il vise non

seulement à guider les grandes orientations politiques, mais aussi à stimuler la réforme du secteur public. L'élaboration de scénarios à l'échelle interministérielle est donc considérée comme essentielle pour apporter les changements d'ordre culturel qui s'imposent au sein de la fonction publique norvégienne à l'aube du XXI^e siècle.

Pour obtenir de plus amples renseignements, communiquez avec Eric Overland, à l'adresse

erik.overland@aad.dep.telemark.no ou voir le site <http://odin.dep.no/aad/publ/norway2030/english/index.html>

Tout comme l'initiative « L'avenir de la Finlande », couronnée de succès, qui a permis de repositionner ce pays après l'effondrement de l'Union soviétique et qui fait encore partie intégrante de la fonction de planification des politiques en Finlande, Norvège 2030 est fortement axé sur l'exterieur. M. Eldbjorg Lower, ministre norvégien du Travail et de l'Administration gouvernementale, a créé quatre équipes interministérielles, incluant des représentants du secteur privé et du milieu syndical, qui sont chargées d'élaborer des scénarios axés sur les thèmes suivants :

- l'évolution mondiale – l'environnement externe;
- l'adaptabilité économique;

L'impression d'être pressé par le temps : Qui la ressent? Quelles sont ses répercussions?

Vous avez l'impression de ne pas avoir suffisamment de temps pour vous?
Eh bien, vous n'êtes pas le seul!

Contrairement à la vision idyllique qu'on avait de la société de loisirs à la fin des années 1960, le nombre moyen d'heures de travail (incluant le travail rémunéré et le travail non rémunéré) de la population en âge de travailler au Canada a augmenté, et non baissé, au cours des dix dernières années. Selon la dernière Enquête sociale générale, le nombre hebdomadaire d'heures de travail rémunéré des Canadiens en âge de travailler était plus élevé en 1992 (27 heures) qu'en 1981 (25 heures), et le nombre d'heures de travail non rémunéré a également progressé, pour atteindre 24 heures par semaine en 1992 par rapport à 22 heures en 1981.

Si nous ventilons les données par âge et par sexe, on constate sans surprise que ce sont principalement les Canadiens en âge de travailler (en particulier ceux de la tranche des 25-44 ans) qui ressentent le plus le problème du manque de temps. Cela découle des tensions qui s'exercent entre le travail et les responsabilités familiales ou la prise en charge des enfants de moins de 19 ans effectuait une heure de travail rémunéré et deux heures de travail non rémunéré en plus par jour, comparativement aux personnes n'ayant pas d'enfants à charge.

Si l'on tient compte du travail rémunéré et du travail non rémunéré, les femmes travaillaient en moyenne

une demi-heure de plus par jour que les hommes (8,9 heures par rapport à 8,3 heures). Bien que cette différence puisse sembler négligeable, lorsqu'on

« On pourrait s'attendre à ce que le manque de temps ait non seulement des répercussions immédiates sur la productivité et l'absentéisme au travail des travailleurs pressés par le temps, mais aussi des effets à plus long terme sur leur santé, en plus d'influencer leur décision d'avoir des enfants et la façon de les élever. »

fait le calcul sur 365 jours, on obtient en moyenne l'équivalent de cinq semaines de travail à temps plein en plus chaque année pour les femmes. Il est donc peu surprenant qu'un nombre plus élevé de femmes aient indiqué avoir l'impression d'être toujours pressées par le temps lors de l'enquête de 1992. Quelque 32 p. 100 des mères de famille âgées entre 25 et 44 ans se sentaient fort pressées par le temps, par rapport à environ 17 p. 100 des pères de famille dans la même tranche d'âge.

On connaît peu les répercussions du problème de manque de temps sur le bien-être à court et à long terme des personnes et de la société. On pourrait s'attendre à ce qu'il ait non seulement des répercussions immédiates sur la productivité et l'absentéisme au travail des travailleurs pressés par le temps, mais aussi des effets à plus long terme sur leur santé,

en plus d'influencer leur décision d'avoir des enfants et la façon de les élever.

Ce sont là certains points saillants du séminaire interministériel tenu le 10 juillet qui avait pour but d'examiner l'évolution des modes de répartition du temps des Canadiens et leurs répercussions sur les politiques. L'atelier, organisé par le Réseau de recherche sur le développement humain, incluait un exposé de Doug Norris (directeur, Statistiques sociales, du logement et des familles, Statistique Canada) sur ce que nous savons — ou ne savons pas — de l'emploi du temps des Canadiens.

L'une des conclusions du séminaire a été que les nouvelles politiques dans des domaines comme les soins de santé et le développement de l'enfant devraient essayer de tenir compte de leur incidence sur la répartition du temps des individus, et voir si elles contribueraient à aggraver ou à réduire les déséquilibres de l'allocation du temps entre divers groupes de la population.

Les nouveaux modes de répartition du temps des Canadiens soulèvent plusieurs questions en matière de politiques publiques, entre autres :

- la répartition inégale du travail rémunéré avec, d'une part, un pourcentage plus élevé



Je m'occupe

Vers de nouveaux indicateurs de bien-être social : Certains résultats préliminaires du nouveau modèle Lifepaths de Statistique Canada

Ces dernières années, on assiste à un regain d'intérêt pour l'élaboration de nouvelles mesures de bien-être social et économique au Canada. Cela découle, d'une part, du désir d'en apprendre davantage sur notre performance économique et sociale et, d'autre part, de l'insatisfaction que provoque la prédominance du produit intérieur brut (PIB) et d'autres mesures macro-économiques comme seuls indicateurs du progrès dans notre société.

Au cours d'un atelier récent sur les nouvelles tendances dans l'aménagement du temps des Canadiens, Michael Wolfson, directeur général de la Statistique sociale et des institutions à Statistique Canada, a fait état des résultats préliminaires du modèle Lifepaths, un nouveau cadre intégré de statistiques socio-économiques en cours d'élaboration à Statistique Canada.

Wolfson a indiqué que ce nouveau cadre a déjà été utilisé pour l'étude de questions telles que l'équité entre les générations et la réforme des prêts aux étudiants. Décrivant l'une des nouvelles applications de Lifepaths, il a expliqué que le modèle permettrait d'intégrer trois grands éléments de bien-être socio-économique, c'est-à-dire le temps, le revenu et l'état de santé, pour obtenir de nouvelles données sur la disponibilité, de façon *concomitante*, de temps de loisir (ou temps discrétionnaire), d'un revenu adéquat et d'un état de santé satisfaisant pour les Canadiens de différents âges. Cette nouvelle série de données estimatives sur les périodes de « belle vie », c'est-à-dire des périodes au cours de la vie caractérisées par du temps de

RÉSULTATS PRÉLIMINAIRES DU MODÈLE LIFEPATHS

Nombre moyen d'années où les Canadiens de plus de 15 ans ont bénéficié de temps de loisir, d'un revenu et d'un état de santé satisfaisants

Sexe et génération	Temps de loisir	Revenu	État de santé	Les trois éléments	Espérance de vie (à 15 ans)
HOMMES					
1912-1921	22,6	27,5	23,9	4,2	57,2
1952-1961	28,4	35,2	24,0	5,3	62,7
1992-2001	32,2	28,3	25,4	4,1	66,7
FEMMES					
1912-1921	28,0	23,8	28,8	3,6	64,0
1952-1961	28,6	32,1	28,9	3,5	69,8
1992-2001	32,1	24,5	29,7	2,6	74,1

Nota : Les seuls suivants ont été établis pour déterminer le temps de loisir, le revenu et l'état de santé adéquats :
• Temps de loisir : moyenne annuelle globale d'au moins six heures par jour
• Revenu familial : supérieur à la médiane intertemporelle du revenu familial indexé
• État de santé : excellent ou très bon.

loisir ainsi qu'un revenu et un état de santé satisfaisants.

Bien qu'on doive garder à l'esprit les définitions plutôt arbitraires du terme « satisfaisants » et l'état sommaire des données sur l'affectation du temps et l'état de santé, les résultats préliminaires provenant de la nouvelle application du modèle Lifepaths sont intéressants à plusieurs égards. Mentionnons entre autres le fait que si l'espérance de vie des hommes et des femmes a augmenté d'une dizaine d'années (personnes nées entre 1912 et 1921 par rapport à 2001), le nombre d'années de vie en bonne santé ne semble pas avoir augmenté en conséquence.

En outre, la génération issue de la poussée démographique (« baby-boom »), c'est-à-dire les personnes

nées entre 1952 et 1961, semble privilégiée pour ce qui est du nombre d'années avec des revenus satisfaisants. Cette tendance est sans doute liée au mode d'indexation des prestations au titre de la pension de vieillesse. En règle générale, les hommes peuvent s'attendre à bénéficier d'un revenu et d'un temps de loisirs satisfaisants pendant plus longtemps que les femmes, mais ces dernières vivent beaucoup plus longtemps en bonne santé, ce qui est surtout associé à leur plus grande longévité. Enfin, ces résultats préliminaires semblent indiquer que les Canadiens ne jouissent des trois éléments d'une « belle vie », c'est-à-dire de temps de loisir, d'un revenu et d'un état de santé satisfaisants, qu'au cours d'une période représentant moins d'un dixième de leur existence après l'âge de 15 ans.

des citoyens peut jouer dans la gestion de l'environnement, ainsi que sur les leçons que l'on peut tirer de la façon dont les sociétés autochtones envisagent la protection de l'environnement.

La nature changeante du pouvoir, la diffusion de certains types de pouvoir et la concentration d'autres, et les répercussions de ces développements au Canada jetteront les bases dirigée par Gordon Smith, de l'Université de Victoria. Parmi les questions sur lesquelles son équipe prévoit de se pencher, mentionnons les incidences de la décentralisation, de la privatisation et de la mondialisation sur la capacité du Canada à élaborer

Suite à la page 22

Avis de recherche:

des idées

Le domaine de la recherche et des idées sur les politiques ne cesse d'évoluer. En dépit de ce que vous avez peut-être entendu, aucun ministère, aucune discipline et aucune source ne possèdent toutes les réponses, ni même toutes les questions à ce sujet. C'est pourquoi nous sommes toujours à l'affût de recherches, d'idées et de découvertes avant-gardistes au sujet des politiques que nous pourrions traiter dans Horizons. Si vous avez vent de recherches horizontales intéressantes sur les politiques, veuillez entrer en communication avec nous à a.sutherland@prs-sfp.gc.ca ou avec Allen Sutherland au (613) 943-2490.

Merci.

La destination privilégiée des internationalistes d'aujourd'hui



Dans le Web

Plusieurs personnes et organisations ont créé d'énormes répertoires thématiques afin de filtrer et d'organiser l'abondante information spécialisée que l'on trouve sur Internet. Ces répertoires offrent donc une porte d'entrée unique sur des sites pertinents de qualité. Voici quelques adresses :

Vous vous intéressez aux affaires étrangères et aux relations internationales? La revue *Foreign Affairs* (<http://www.foreignaffairs.org>) a préparé un guide des affaires internationales sur Internet (<http://www.foreignaffairs.org/links.html>) qui classe les sites Web en fonction de l'actualité, des chroniques, des conseils ou organisations internationales, des organismes, des établissements d'enseignement, des instituts de recherche, des ressources multiculturelles, et des ressources par régions.

Le site français de la Maison des Sciences de l'Homme <http://www.msh-paris.fr/> est un point central de collaboration scientifique internationale, dans le domaine des sciences sociales, entre des institutions, des disciplines et des chercheurs. Depuis 1968, la Maison exerce une mission de soutien, d'accompagnement et de publication dans la recherche. Ce site facilite l'accès à une foule d'informations relatives à la recherche tant en France que partout dans le monde.

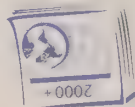
universitaires canadiens, qui dirigent chacun une équipe pluridisciplinaire de quatre à huit universitaires, intellectuels ou chercheurs sélectionnés parmi plus de 260 candidats de tout le pays.

Jamie Stein et David Cameron, de l'Université de Toronto, entendent examiner la mondialisation en tant que processus social et culturel. Ils se pencheront sur des questions comme l'effet de la mondialisation sur l'identité, les systèmes sociaux et la cohésion sociale.

Ken Norrie, de l'Université de l'Alberta, se demandera en quoi l'actuelle intégration nord-américaine est différente et quelles sont ses répercussions sur les valeurs que

chérissent les Canadiens. Cette réflexion constitue le point de départ de ses travaux. Son équipe et lui projettent les tendances actuelles de l'intégration nord-américaine sur la prochaine décennie et examineront les mesures à prendre pour préserver et améliorer les possibilités tout en minimisant les risques associés à ces tendances.

Edward A. Parson, de l'Université Harvard, s'intéressera à plusieurs problèmes de gestion publique. Son équipe entend examiner comment les démocraties parlementaires peuvent adopter de meilleures politiques fondées sur des données scientifiques. Elle se penchera également sur le rôle que le bénévolat et la participation



Régard vers l'avenir

Le Projet sur les tendances — Ouvrir les portes sur des horizons nouveaux

Comme la situation actuelle est nouvelle, nous devons penser et agir différemment.

RUPTURE AVEC LE PASSÉ

Pour renouveler son mode de pensée et d'intervention, le gouvernement doit réexaminer la façon dont il a élaboré les politiques par le passé. Confronté à un affaiblissement de sa capacité de formuler des poli-

Tout le monde s'entend générale-ment pour dire que le gouvernement de demain sera différent de celui d'hier. Les attitudes à l'égard des politiques budgétaires ont changé et le financement déficitaire de nouveaux projets de programmes d'envergure n'est désormais plus une solution envisagée sérieusement. La mondialisation suscite des préoccupations

« Comme le mentionne Peter Drucker, la démarche n'a pas consisté à essayer de prédire l'avenir, encore moins d'imaginer ce que nous serons dans 75 ans, mais de déterminer les grands événements qui se sont réellement produits, irrévocablement, et qui auront des effets prévisibles au cours des 10 ou 20 prochaines années. »

tiques, par suite de compressions financières et des nouvelles attitudes du public à l'égard des institutions traditionnelles, le gouvernement doit rejoindre tous les segments du milieu des intellectuels. Cela explique la raison d'être du Projet de recherche sur les politiques et le travail effectué en vue de faire participer autant de chercheurs que possible, tant des secteurs public que privé.

Comme le mentionne Peter Drucker, la démarche n'a pas consisté à essayer de prédire l'avenir, encore moins d'imaginer ce que nous serons dans 75 ans, mais de déterminer les grands événements qui se sont réellement produits, irrévocablement, et qui auront des effets prévisibles au cours des 10 ou 20 prochaines années. Il y a deux ans, lorsque des représentants fédéraux se sont réunis pour réfléchir à la situation qui ré-

concernant la position concurrentielle de l'économie canadienne et donne lieu à des arguments en faveur d'une baisse des impôts. La transition à une économie axée sur le savoir réduit l'importance des ressources naturelles en tant que source de richesse et présente de nouveaux défis pour ce qui est de la préparation de la main-d'œuvre canadienne. Le vieillissement de la génération du baby-boom suscite un regain d'intérêt pour la qualité du système de soins de santé du pays. Et la méfiance à l'égard des institutions traditionnelles donne à penser que les solutions à ces problèmes devront émaner de nouvelles sources et être mises en œuvre de façon novatrice. Notre situation est similaire à celle que décrivait Abraham Lincoln au moment de la Guerre de sécession, lorsqu'il disait que les dogmes d'hier, période tranquille, ne conviennent pas au présent tumultueux et à l'avenir.

gènera en 2005 et après, ils ont commencé par examiner les principaux moteurs du changement dans la société canadienne. Ils ont cerné les problèmes, appelés points de tension, que ces tendances risquent de poser aux Canadiens dans l'avenir. Ils ont demandé ce que nous connaissons de ces tendances et enjeux et ce que nous voulons savoir. Leurs travaux ont permis d'établir le premier inventaire détaillé des travaux de recherche sur les politiques au sein du gouvernement fédéral, et de déterminer les lacunes à combler.

En cherchant des moyens de combler les lacunes cernées, le Projet de la recherche sur les politiques a décidé d'aller au-delà des limites traditionnelles du gouvernement. Il a informé les chercheurs travaillant à l'extérieur du gouvernement des préoccupations politiques et les a invités à se joindre à un milieu autrefois relativement clos. Il s'agit d'une décision courageuse, compte tenu du secret traditionnel qui entoure la formulation des politiques au gouvernement, mais qui promet d'être bénéfique lorsque viendra le moment de mettre en œuvre les nouvelles politiques. Le gouvernement ne sera plus le seul organisme chargé de décider de notre avenir commun. En faisant participer d'autres personnes, il délaisse son rôle traditionnel de décideur pour devenir chef d'orchestre et permet ainsi à la société civile d'assurer la mise en œuvre de certaines politiques au lieu de le faire lui-même.

LE PROJET SUR LES TENDANCES

Le Projet sur les tendances, entreprise conjointe du Secrétariat de la recherche sur les politiques et du Conseil de recherches en sciences humaines, fait appel à d'éminents

Croissance Le dynamisme de l'entrepreneuriat autochtone

« Les entreprises autochtones

forment un petit segment de

l'économie canadienne, mais un

segment fort dynamique. Entre

1981 et 1996, le nombre d'entre-

preneurs autochtones s'est accru

de 170 % – soit deux fois et demi

plus rapidement que dans l'en-

semble du Canada. Cette aug-

mentation, qui est le reflet d'une

croissance démographique rapide,

illustre également l'intérêt croi-

sant que les autochtones portent à

la création de leurs propres entre-

prises. Bien établis dans les indus-

tries primaires et traditionnelles,

ces entrepreneurs autochtones se

retrouvent de plus en plus dans le

secteur du savoir... la prospérité

des peuples autochtones dépendra

essentiellement de la création con-

tinue de débouchés commerciaux

viables et de meilleures perspec-

tives d'emploi, surtout pour le

grand nombre de jeunes qui

accéderont bientôt au marché du

travail. Dans le cas des entreprises

autochtones, tout comme d'ailleurs

dans celui de la plupart des petites

entreprises au Canada – celles qui

réussiront seront celles qui sauront

innover, qui rechercheront de plus

grands débouchés et qui, de façon

générale, adopteront des pratiques

commerciales axées davantage

sur l'avenir. »

SAWCHUK, Gary et CHRISTIE,

Pamela, Industrie Canada, « Les

entrepreneurs autochtones du

Canada : progrès et perspectives », *Monteur micro-économique*,

juin 1998.

http://strategis.ic.gc/sc_ecnmv/

<http://trndoc/04k.html>

Activités à venir



DATE ACTIVITÉ

LES 27 ET 28 OCTOBRE
La parole est à vous : Engager les Canadiens au changement
Organisé par l'Institut sur la gouvernance, ce forum donnera l'occasion aux
praticiens et aux intervenants d'échanger sur leurs expériences pour
favoriser la participation des citoyens.
Endroit : Hôtel Château Cartier, Aymer (Québec)
Pour de plus amples renseignements, veuillez consulter le site Web
de l'Institut sur la gouvernance au <http://igyn.ca/> ou
téléphoner au (613) 237-2324.

DU 27 AU 29 OCTOBRE
Investir dans nos enfants
Organisé par Développement des ressources humaines Canada, la con-
férence portera sur l'incidence des divers aspects du milieu de l'enfant,
notamment le rôle parental, la structure familiale, l'école et la collectivité,
sur son développement, en accordant une attention spéciale aux enfants
à risque.
Endroit : Hôtel Château Laurier, Ottawa
Pour de plus amples renseignements, veuillez appeler Donald Wilson au
(819) 994-4458.

LES 30 ET 31 OCTOBRE
La vie au Canada
L'opinion publique considère généralement que le niveau de vie et la qua-
lité de la vie au Canada, bien qu'élevés par rapport aux autres pays, ont
peu progressé et se sont même peut-être détériorés au cours des dernières
années. Cette conférence, organisée par le Centre d'étude des niveaux de
vie, va examiner les progrès concernant différents aspects du bien-être
économique et social dans ce pays.
Endroit : Hôtel Château Laurier, Ottawa
Pour de plus amples renseignements, téléphoner au (613) 233-8891

LES 5 ET 6 NOVEMBRE
Le 3^e atelier du projet pilote de la société et l'économie
axées sur le savoir
Le thème de cet atelier sera « Transition vers une société axée sur le
savoir : politiques et stratégies pour promouvoir la participation des
individus »
Endroit : Hôtel Bayshore, Vancouver (Colombie-Britannique)
Pour plus de renseignements, veuillez appeler Philippe Massé,
Développement des ressources humaines Canada, au (819) 994-4465.

Société et économie axées sur le savoir Les bassins de chercheurs attirent les entreprises innovatrices

« Tout porte à croire, selon les données récentes, que les bassins de scien-

tifiques et d'ingénieurs jouent un rôle déterminant dans le choix du lieu d'im-

plantation des entreprises novatrices. Ces bassins peuvent se former grâce au

financement qu'offrent les états pour la recherche fondamentale. Toutefois, ce

financement doit être accordé aux chercheurs véritables plutôt qu'aux bureau-

crates des universités qui cultivent l'art " d'accumuler les bourses ". Le système

canadien de financement de la recherche doit être revu afin d'en éliminer les

aspects contre-productifs. » (p. 9 — version électronique)
MORCK, Randall (Université de l'Alberta) et YEUNG, Bernard (Université du
Michigan). *Public Policy in a KBE*, Communication no 12 qui sera présentée
au deuxième atelier de la conférence sur l'économie du savoir, en
septembre 1998. <http://www.citrano.umontreal.ca/kbe/eprogram.html>

Capsules des réseaux

Le réseau sur la mondialisation
Etablissement de liens entre les gouvernements

« On a également fait valoir que, de par leur nature, les nouvelles technologies de l'information favorisent l'établissement de réseaux transnationaux par delà la structure verticale de l'État. La structure horizontale des nouvelles technologies de l'information est un de leurs plus grands atouts. En effet, ces nouvelles technologies permettent de disséminer plus facilement des connaissances sur de grandes distances (plus ou moins instantanément) et leur structure horizontale est à l'image de certaines grandes questions politiques qui nous préoccupent aujourd'hui. Qui plus est, la structure horizontale des technologies de l'information complète la structure transnationale des réseaux qui, par leurs tentacules, transendent les frontières nationales. Les réseaux de communications, qui ont vu le jour grâce aux nouvelles technologies, permettent aux mouvements transnationaux de créer des communautés virtuelles et des institutions sans frontières ou identité nationale... Une façon de voir les choses serait de dire que l'État n'est pas une institution en voie de disparition, mais plutôt une institution en pleine évolution, qui se subdivise en parties distinctes; autrement dit, l'État est en train de former ses propres réseaux pour s'attaquer aux problèmes transnationaux. Les tribunaux, les organismes de réglementation, les ministères d'exécution et leurs bureaux internationaux établissent des réseaux avec leurs pendant

Cohésion sociale
L'égalité entre les sexes
et les statistiques

« Malgré les progrès accomplis vers l'égalité entre les sexes et l'amélioration des statistiques pour la mesure, d'importantes inégalités et de graves lacunes dans nos connaissances persistent. Et dans un environnement social, économique et physique en pleine évolution, il est plus que jamais nécessaire d'avoir — et d'utiliser — ces connaissances. Personne n'a les moyens de combiner des erreurs coûteuses en s'appuyant sur des hypothèses fautives. Il est donc essentiel que les indicateurs élaborés pour mesurer le bien-être individuel tiennent compte de la dynamique des sexes. » (p. 2)

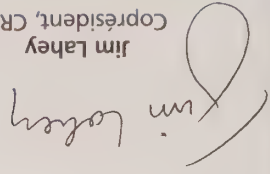
Condition féminine Canada. *Indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes*, 1997.
<http://www.swc-cpc.gc.ca/publish/egge/dw/nld-f.html>

Le développement humain
L'inégalité des revenus de
travail ne s'est pas accentuée
depuis dix ans

« Il est important de souligner la stabilité relative de l'inégalité des gains [depuis la moitié des années 80 jusqu'à la moitié des années 90], constatation en contradiction avec la perception prévalente voulant que l'inégalité sur le marché du travail continue de s'accroître. Il est également important de se rendre compte que, pour de nombreux groupes, la courbe de répartition des gains a fortement évolué. La stabilité relative de l'inégalité globale des gains masque une redistribution importante des heures de travail, des taux de rémunération et des gains entre les travailleurs canadiens. Certains groupes progressent, particulièrement les travailleurs plus âgés, les femmes en général et les travailleurs les mieux rémunérés et les plus spécialisés, tandis que d'autres accusent un recul, principalement les jeunes hommes peu spécialisés, les jeunes en général et les hommes faiblement rémunérés et peu spécialisés. »

PICOT, Garnett. *Le point sur l'inégalité des gains et sur la rémunération des jeunes durant les années 90*. Direction des études analytiques, Document de recherche n° 116, Statistique Canada, juillet 1998.

Jim Lahey
Coprésident, CRP



processus politique.
ment important contribuant au
de l'évolution de la société est un éle-
à la compréhension des tendances et
ments, l'application des connaissances
soit très difficile de prédire les évène-
aux possibilités de demain. Bien qu'il
mique, prépare la société aux défis et
recherche sur les politiques dyna-
qui repose sur un milieu de la
recherche éclairée sur les politiques,
a des conséquences sérieuses. La
préhension des questions horizontales
Le fait de négliger notre com-
de l'espace commun.
tiser la vision que renferme le modèle
borera avec le milieu afin de concrè-
de recherche sur les politiques colla-
indiquent la voie à suivre, et le Projet
dans le rapport de ce colloque
Les recommandations contenues

- collectivité.
- de promouvoir les liens dans la
nels et professionnels;
- de favoriser les échanges person-
et de données;
- de faciliter l'échange d'information
naissances;
- de promouvoir une série de parte-
nariats dans le domaine des con-
de travail;
- d'encourager le partage des plans
la coopération du milieu afin :
à accroître, dans un effort concerté,
environ 10 p. 100 de leur temps
ment que les membres consacrent
mission. Mais il recommande égale-
à poursuivre leurs propres intérêt et
ments du milieu devraient continuer
modèle reconnaît que tous les seg-
d'un « modèle d'espace commun ». Ce
tiques étaient favorables à la création

Un rappel utile

« (...) Le bon fonctionnement d'une démocratie exige un processus perma-
nent de discussion. (...) Le besoin de constituer des majorités, tant au niveau
fédéral qu'au niveau provincial, par sa nature même, entraîne des compro-
mis, des négociations et des délibérations. Nul n'a le monopole de la vérité
et notre système repose sur la croyance que, sur le marché des idées, les
meilleures solutions aux problèmes publics l'emporteront. Il y aura inévi-
tablement des voix dissidentes. Un système démocratique de gouvernement
est tenu de prendre en considération ces voix dissidentes, et de chercher
à en tenir compte et à y répondre dans les lois que tous les membres de
la collectivité doivent respecter. » (p. 24)

Comme le disait le Procureur général de la Saskatchewan dans sa
plaidoirie :

[TRADUCTION] Une nation est construite lorsque les collectivités qui
la composent prennent des engagements à son égard, quand elles renon-
cent à des choix et des possibilités, au nom d'une nation, [...] quand les
collectivités qui la composent font des compromis, quand elles se don-
nent des garanties mutuelles, quand elles échangent et, peut-être plus
à propos, quand elles reçoivent des autres les avantages de la solidarité
nationale. Les fils de milliers de concessions mutuelles tissent la toile
de la nation. » (p. 31)

Cour suprême du Canada. *Renvoi relatif à la sécession du Québec* [1998].
Version en direct : <http://www.droit.umontreal.ca/doc/csc/fr/rec/html/renvoi.fr.html>

Le pragmatisme à l'honneur

« ...aujourd'hui, la déférence n'est plus de mise. Fini le temps où une élite
intellectuelle occupait des postes en vue et négociait derrière des portes
cloées des solutions qu'elle imposait ensuite au commun des mortels. Ce
type de procédés convenait à une nation de fermiers et de pêcheurs du
siècle dernier. De nos jours, la population est instruite et informée.
On observe donc une demande de partenariats, d'horizontalité et de
concertation et l'on abandonne l'idée d'un gouvernement qui mène la barque
pour lui préférer celle du gouvernement qui montre la voie. Je pense que
nous assistons, du moins pour le moment, à l'expression d'un désir de prag-
matisme. » (p. 44) [Traduction]

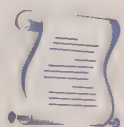
GRAVES, Frank (Les Associés de recherche EKOS Inc.), discours prononcé lors
du colloque exploratoire sur la recherche (22 avril), *Resserrer les liens entre
les chercheurs intéressés aux politiques publiques*, 29 mai 1998, p. 30-46.

Le coin du livre



Créer des liens

Mot des coprésidents



Les questions que l'on dit horizontales sont de plus en plus à l'origine des défis à moyen terme en matière de gestion publique. Ces questions, qui sont pluridisciplinaires et interministérielles, comportent plusieurs dimensions. Elles touchent souvent les secteurs public et privé et ont simultanément des répercussions politiques aux échelles locale, provinciale, nationale et internationale. Dans toutes les sociétés, les décideurs se heurtent à ces enjeux, qu'ils ne peuvent aborder ou comprendre en faisant cavalier seul. Chacun peut essayer, mais nul dans le milieu de la recherche sur les politiques, que ce soit au gouvernement fédéral, dans les provinces, les universités, les établissements de recherche, le secteur privé ou les groupes d'organisations non gouvernementales, ne peut comprendre parfaitement ces problèmes et les régler seul.

Parmi les nombreux enjeux horizontaux, mentionnons entre autres zones, mentionnons entre autres le changement climatique, la mondialisation, le vieillissement de la population, la cohésion sociale, l'économie et la société axées sur le savoir, le développement de l'enfant et les déterminants de la santé. Comme le montre cette liste partielle, les problèmes horizontaux requièrent un travail intellectuel de haute qualité ainsi qu'une collaboration entre les différents paliers de gouvernement et les intervenants non gouvernementaux. En d'autres termes, il convient d'établir des liens à toutes les étapes du processus d'élaboration de politiques ainsi qu'entre les intervenants, depuis les statisticiens jusqu'aux chercheurs et aux analystes.

Prenons en exemple le développement de l'enfant. Si le gouvernement du Canada souhaite s'attarder à cette question, à qui s'adresse-t-il dans le milieu des analystes pour obtenir des avis? S'agit-il d'une question générale?

tique? D'une question d'éducation ou encore juridique? Si vous vivez principalement dans une réserve, la question est-elle de nature socio-économique? Ou encore est-ce une question ayant trait à la santé? Si vous êtes premier ministre, à quel ministère du Cabinet confieriez-vous le dossier? Quel serait le ministère responsable et lorsque vous ferez appel à ce ministère, à quel milieu des intellectuels devrait-il s'adresser au Canada et à l'étranger?

«...les problèmes horizontaux requièrent un travail intellectuel de haute qualité ainsi qu'une collaboration entre les différents paliers de gouvernement et les intervenants non gouvernementaux. En d'autres termes, il convient d'établir des liens à toutes les étapes du processus d'élaboration de politiques ainsi qu'entre les intervenants, depuis les statisticiens jusqu'aux chercheurs et aux analystes.»

Si l'on pense aux aspects pluridisciplinaires d'une question comme les déterminants de la santé, qui sont très vastes et touchent de nombreux secteurs, on peut se demander pour quoi, dans le secteur de la santé, les dépenses de programme ne visent que certains aspects du système de santé. Quatre-vingt-dix pour cent de l'ensemble des dépenses dans le domaine de la santé sont consacrées au système de soins (c'est-à-dire les services hospitaliers, les services de médecin, les soins communautaires, les médicaments, etc.) tandis que seulement 10 p. 100 sont engagées pour la promotion de la santé et la médecine préventive. Par ailleurs, pour ce qui est de la recherche canadienne sur les problèmes de santé, 90 p. 100 des fonds sont alloués à la recherche biomédicale et clinique, contre 10 p. 100 seulement pour la recherche portant sur d'autres aspects importants de la santé, entre autres la santé de la population, les services de santé et

la santé publique. Cette situation ne cadre pas du tout avec la nature du problème et les connaissances que nous possédons aujourd'hui en ce sens que de nombreux facteurs contribuent à la santé et au bien-être des Canadiens. Comment le milieu de la recherche sur les politiques peut-il améliorer sa capacité à régler les problèmes horizontaux dans son domaine? Avant tout, il faut reconnaître que de nombreux facteurs contribuent à la santé et au bien-être des Canadiens.

«...les problèmes horizontaux requièrent un travail intellectuel de haute qualité ainsi qu'une collaboration entre les différents paliers de gouvernement et les intervenants non gouvernementaux. En d'autres termes, il convient d'établir des liens à toutes les étapes du processus d'élaboration de politiques ainsi qu'entre les intervenants, depuis les statisticiens jusqu'aux chercheurs et aux analystes.»

En avril 1998, lors d'une conférence sur la recherche, parrainée par le Projet de recherche sur les politiques et le Secrétariat du Conseil du Trésor, intitulée « Resserrer les liens entre les chercheurs intéressés aux politiques publiques », nous avons été frappés par le consensus et l'engagement à établir des liens dans le milieu.

Plus précisément, les participants provenant de l'ensemble du milieu canadien de la recherche sur les politiques ont convenu de travailler ensemble pour améliorer la recherche sur les politiques. Cette situation ne cadre pas du tout avec la nature du problème et les connaissances que nous possédons aujourd'hui en ce sens que de nombreux facteurs contribuent à la santé et au bien-être des Canadiens.

Alan Nymark
Coprésident, CRP

RÉSEAUX CANADIENS DE RECHERCHE EN POLITIQUES PUBLIQUES et FORUM DES POLITIQUES PUBLIQUES.
Resserrer les liens entre les

Bienvenue

À l'instar de la conférence nationale de la recherche sur les politiques les 1-2 octobre 1998 organisée dans le cadre du Projet de recherche sur les politiques, ce numéro d'*Horizons* a pour thème « créer des liens ». Si en principe tout le monde est d'accord avec la valeur des partenariats et que nul ne met en doute la synergie ou l'intérêt d'avoir plusieurs points de vue, il arrive toutefois en pratique que l'idée ne passe pas la rampe. Or, lorsque l'information ne circule pas et qu'on laisse les liens s'amenuiser ou qu'on ne se préoccupe

tout simplement pas d'en créer, c'est toute la communauté qui en subit les conséquences. Heureusement, certains chercheurs comprennent l'importance de créer des liens entre les divers secteurs du milieu de la recherche sur les politiques, autant international que national, ainsi qu'entre les chercheurs et les analystes de politiques. Ce numéro rend hommage à leurs efforts.

Le Secrétaire de la recherche sur les politiques

Les valeurs démocratiques dans une société multiculturelle

«...nous avons tous l'obligation de faire notre juste part pour maintenir les grandes institutions canadiennes et nous attaquons aux problèmes de notre pays. Nos institutions publiques donnent à la plupart des citoyens des avantages indéniables : la paix, la prospérité et la liberté individuelle. Nous devons tous faire notre part pour que ces institutions se perpétuent et fonctionnent bien, de telle sorte que tous les Canadiens, peu importe leur race, leur religion, leur sexe ou leur origine ethnique, puissent bénéficier de ces avantages. C'est la une obligation d'un régime démocratique que l'État devrait promouvoir et qui impose certaines limites au multiculturalisme.

Ce qui ne veut cependant pas dire que tous les Canadiens devraient donner la « priorité » aux intérêts de leur pays. »

(p. 66-67) [Traduction] KYMLICKA, Will. *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Toronto, Oxford University Press, 1998.

Conseil immuable aux chercheurs

« Bien qu'il soit excusable d'émettre des hypothèses erronées sous prétexte qu'elles seront supplantées en temps voulu par des hypothèses acceptables, ces hypothèses peuvent gravement nuire à ceux qui les énoncent. En effet, les scientifiques qui tiennent mordicus à leur hypothèse seront relativement peu disposés à accepter l'échec d'une expérience. Parfois, au lieu de soumettre une hypothèse à un test réellement critique, ils la contournent, ne vérifiant que quelques répercussions secondaires ou ne surveillant que les éléments secondaires qui ont une incidence indi-

recte sur l'hypothèse mais ne risquent pas de la réfuter... Le meilleur conseil que je puisse donner à un scientifique, quel que soit son âge, est le suivant : la véracité d'une hypothèse n'est en aucun cas liée à l'intensité de la conviction de son auteur. La force de nos convictions compte dans la mesure où elle nous encourage à vérifier si l'hypothèse survivra à une évaluation critique. »

MEDAWAR, P.B. *Advice to a Young Scientist*. Basic Books, États-Unis, 1979.

Dans ce numéro

1	Bienvenue
2	Not des coprésidents
3	Le coin du livre
4	Capsules des réseaux
5	Activités à venir
6	Regard vers l'avenir
7	Dans le Web
8	Témoins
12	Conseil d'un réseau
14	Trousse d'outils
15	Liens canadiens
16	Partout au Canada
17	Regard sur l'extérieur
24	Le saviez-vous...

Reflexions


« Si nous savions ce que nous faisons, ça ne s'appellerait pas la recherche. »

[Traduction] (Albert Einstein)

« Si j'avais une heure pour sauver le monde, je prendrais 58 minutes pour cerner le problème. » [Traduction] (Attribué à Albert Einstein)

Volume 1 Number 4

October 1, 1998



POLICY RESEARCH INITIATIVE

HORIZONS

SUNRISE ISSUE (DAY 1) — POLICY RESEARCH CONFERENCE: CREATING LINKAGES

CAI
PR
- H56

GOOD MORNING!

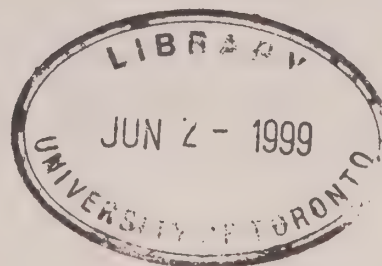
This sunrise issue of Horizons is intended to provide you with a snapshot of the "news" from Day 1 of the national policy research conference on creating linkages. Perhaps the biggest news so far is the participation of over 500 researchers and analysts from across the federal government, the provinces, academia, policy research institutes, and the non-governmental sector in Canada and abroad. Your interest is proof of the importance of sharing knowledge, creating linkages and engaging in discussion on complex issues facing Canada and the world in upcoming years.

We thank all participants for their interest, involvement, and, most of all, thoughts and ideas. We hope you enjoy Day 2 of the conference.

WELCOME AND OPENING REMARKS: A Call to Service

Jim Lahey, Co-chair of the Policy Research Initiative, opened the proceedings by welcoming and thanking delegates for their participation in the first annual national policy research conference on creating linkages. He observed that, while the representatives of some 30 federal government departments and agencies formed the core of the conference, there was also substantial participation from representatives of over a dozen international organizations, and over 150 participants from Canadian think tanks and academic institutions. This diversity bodes well for a conference that, in this post-Seinfeld era, "is about everything". He urged participants to engage in the dialogue on issues, work to identify and understand the links among issues, and develop ways to harness the best efforts of all parts of the community to the task of addressing the issues of tomorrow.

Alan Nymark, echoed these sentiments by noting that further steps are required to strengthen the bonds within the Canadian policy research community. This includes the vital and continual task of grappling further with "what we know and what we don't know" about the emerging issues defining Canada and the world in future years.





In his introduction of the keynote speaker, Jocelyne Bourgon, Nymark observed that "every generation receives a call to public service". He lauded Mrs. Bourgon for issuing a similar call to prepare the federal public service for the 21st century by raising the federal government's research capacity. In this regard, he outlined the major objectives of the Policy Research Initiative: to advance and implement a forward-looking policy research agenda, strengthen the policy research capacity of the federal government, and facilitate a needed culture change to help realize these first two objectives.

There are early signs that the federal government's policy research capacity is beginning to adopt more horizontal approaches, a greater forward orientation and a more global outlook. But more work needs to be done, particularly in the area of outreach to the broader policy research community. Drawing on the conclusions of a Canadian Policy Research Networks and Public Policy Forum-organized search conference on improving relations within the Canadian policy research community, Nymark listed several features of the ideal policy research community for the 21st century. These features include: diversity, common agenda setting or at least agenda sharing, more collaborative approaches, greater regional integration and movement of people to different parts of the community, and stable funding.

Nymark concluded his remarks by saying that "ideas work" can be a hard sell and that we must constantly work to demonstrate the return on research investments. Such investments will remain to some extent "a leap of faith". In this regard, he thanked Mrs. Bourgon for her trust, noting that her "leadership and foresight" were the main reason for the progress to date.

KEYNOTE ADDRESS: BUILDING A STRONG POLICY CAPACITY

Speaker: Jocelyne Bourgon (Privy Council Office)
Discussant: Jim Nininger (Conference Board of Canada)

Jocelyne Bourgon, Clerk of the Privy Council Office and Secretary to the Cabinet, set the tone of the conference with thoughtful remarks on the continued relevance of policy research, the challenges facing the public service research community, and the progress being made to build a strong policy research community for the 21st century.

Government remains relevant to modern society. Bourgon noted that "those who were predicting the end of the nation state in a global environment have been proven wrong. Those who, not long ago, were dismissing the role of government in a modern society urgently need a new theory."



Particularly striking was her strong defence of the role of public policy research to effective government in a modern society. Sound public policies depend on two complex sets of assessments: political judgement and professional assessment. The former bring democratic legitimacy and the acumen of whether public support exists or can be marshalled for a policy direction or outcome. The latter provide expertise on the best means and instruments for accomplishing policy objectives. As Bourgon observed, "policy formulation is about transforming what is desirable into concrete results." In the end, reality is the ultimate test of sound public policy.

She also sketched out a wide variety of challenges facing the policy research community in today's global world. Many issues, from trade to the environment, have growing international dimensions. Others, such as poverty, health and literacy, must be addressed using "a whole of government approach". To respond to this complex policy environment, modern policy formulation requires greater citizen engagement, more teamwork among departments, and stronger alliances with other partners in society, from different levels of government, to academia, think tanks and non-governmental organizations.

She congratulated participants in the PRI for the progress to date, noting that it has emerged as an essential part of public sector reform in Canada. The enthusiastic response of the research community outside government was strongly praised. Among the story lines to strengthen policy capacity in Canada, the extraordinary involvement of some of Canada's leading academics in the multi-disciplinary Trends Project – the fruit of a partnership between the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) and the PRI– is an exciting development. There has also been strong leadership shown throughout the academic community.

The Clerk concluded by taking a step back and reflecting on the ideal policy research community. Such a community would be "a complex ecosystem" with valued contributions coming from many sources. It would have a diversity of perspectives (e.g., regional, Aboriginal, and gender), and a strong outward orientation. Responsiveness to emerging issues and to the need to engage citizens would be other hallmarks of the system, as would the transparent, open manner in which it conducted its activities. She concluded by observing that the community is headed down the right path, as could be seen from the diverse make-up and subject matter of the conference.

The discussant, Jim Nininger, provided an outside government perspective on building an integrated policy research community. He stressed the importance of open debate, particularly its role in strengthening Canadian democracy. Government must not be afraid of the competition of ideas, even if they do not correspond to stated positions. Incentives to reward collaboration should be strengthened, and the community must not sacrifice long term research to short term pressures. Despite the difficulties of multidisciplinary and multi-organizational research, the extra work is worth the effort. He expressed support for the PRI, calling it an initiative "well worth pursuing".



PLENARY - MAPPING SOCIAL COHESION

Panellists: Jane Jenson, Department of Political Science, University of Montreal, Research Affiliate, Centre for European Studies, Harvard University

Moderator: Judith Maxwell, President, Canadian Policy Research Networks

Concerns about social cohesion are topping policy agendas worldwide. Jenson's view is that this is a product of our times – times that are heady for some, difficult for others. For many, globalisation has translated into economic prosperity and social well-being. Others are left with a legacy of fear and uncertainty. While there seems to be a shared sense that “things are falling apart”, there is no consensus on where the problems originate or how to address them.

Jenson raises an important but basic question – What is social cohesion? Two definitions, one Canadian and one French, have three common elements: social cohesion is a process not an end; it defines a community and its members; and it is founded on shared values. Jenson's social cohesion map breaks this down into five dimensions: belonging/isolation; inclusion/ exclusion; participation/non-involvement; recognition/rejection and legitimacy/illegitimacy.

Jenson posed a second question: Why is social cohesion figuring so prominently on the policy radar screen now? The OECD and others suggest it is because economic policies and political change have placed a serious structural strain on social cohesion. Statistics show trendlines are going the wrong way – more unemployment, more homelessness, more street crime, sliding population health. Increasingly, linkages are being drawn between economic and social objectives, and there is a recognition of the need to “take stock of the longer-term societal implications” of economic policies.

Where do we go from here? To guide future work in this area, Jenson closed her session with three broad research questions. The first, “What fosters social cohesion?”, focuses on different forms of participation and raises questions about the role of institutions. “What does social cohesion do?” suggests research into the impact of social cohesion on individuals, communities and economic performance. The third, “Can social cohesion be a threat to social cohesion?”, indicates that we need to know more about balancing pluralism and cohesion.

One delegate suggested there may be situations where increasing income inequality may achieve a desired result, i.e. staunch the brain drain. Another described social cohesion as a “double edged sword”, pointing out the possible dark side -- an exclusive, intolerant society. When asked about the impact of supra-national organisations on social cohesion at the nation state level, Jenson remarked that this is a topic for study unto itself. She did indicate that new kinds of groupings are emerging and that work being done in Canada will inform thinking about social cohesion related issues at an international level.



PLENARY - THE GUNS OF SINGAPORE

Panellist: Robert G. Evans, Professor of Economics, University of British Columbia

Moderator: David Dodge, Deputy Minister, Health Canada

Robert Evans introduced the session by cautioning that Canadian health care policy and the debate on funding for the health care system in particular, must not be narrowly focussed and inflexible. While health care is important to those who are ill, it does not address the causes, and therefore the prevention, of illness. Evans suggested that health policy should be broadened to include socio-economic and other determinants of health. Taking this notion further, he suggested that the health status of the population should be seen as a snapshot of the broader process of human development.

Evans cited research that explored this broader notion of health. Beginning with the general observation that health generally improves with the income of a population, he presented the idea that illness was due to "bad luck, bad genes, bad behaviour, or bad medical care". Subsequent research using individual-specific longitudinal data, however, suggests that these influences are overstated while other socio-economic factors are understated. These studies used both human (civil servant) and animal (baboon and monkey) populations. While making the obvious behavioural comparisons between these closely related populations, Evans pointed out the similar result that those in higher socio-economic positions were generally healthier than those who were not. On the basis of these results, animal and human models for social impacts on health status have been developed that are based on stress and nurturing (and not environment, genes, behaviour, or medical care). Two competing theories for human populations differ on whether the acquisition of material goods, or psycho-social factors, explain this social impact on health.

At the societal level, Evans presented evidence from the U.S. that greater economic disparities lead not only to greater disparities in health status between the rich and poor, but also to a lower average level of health for the population as a whole.

Evans pointed out that Canada's work in the area of health information systems make it capable of leading the world in the development of longitudinal data on individuals' dealings with the health care system and broader determinants of health. Indeed, some provinces are moving in this direction. Such data will enable Canadian researchers to better explore the causes of illness and thereby support a broader health policy discussion.



PLENARY - GROWTH CHALLENGES

Panellist: Patrick Grady, Global Economics

Co-Moderators: Paul Henri Lapointe, Assistant Deputy Minister, Department of Finance
Andrei Sulzenko, Assistant Deputy Minister, Industry Canada

Critical to Canada's continued economic prosperity is a clear understanding of the underlying mechanics of economic growth. As much as we have learned about our economy, fundamental questions remain. Answering these questions has occupied researchers within the Growth network for the past 2 years. A systemic look at a range of growth issues identified nine gaps considered to be policy priorities. These gaps ranged from the role of macroeconomic policies, to environmental issues and sustainable development, to the role of non-market activities in the economy.

While much research is ongoing, a number of findings are emerging. For example, on the question of optimal target setting with respect to macro-economic policy, research has confirmed that despite a surplus in the federal budget, a high level of debt still leaves the Canadian economy vulnerable to adverse external economic developments.

When considering the causes of Canada's productivity slowdown, we have learned that investment in knowledge-based goods and activities have a larger impact on productivity growth than other types of investment. In addition, studies show that compared to the U.S., Canada's overall poor productivity performance is mainly attributable to its manufacturing sector, particularly with respect to slower capital accumulation and lower labour quality.

In parallel to the current research program, the Growth network will deepen research on two issues deemed to be of particular importance. The first is Canada in a North American market or, more specifically, the existence of a large gap between economic performance in Canada and the United States. Canada must contend with an U.S. economy that exhibits higher productivity, lower unemployment, and a higher standard of living. A clue to this disparity may be a less innovative business sector.

The second question concerns a Canadian population that features an ageing baby boom cohort, continued low birth rates, and increased life expectancies. These factors reflect a significant trend whose impact is relatively unknown. What demands can we expect to be placed on public services? What will be the effects on our labour force?

These two questions have implications far beyond those of simple economic growth. Their horizontal nature means that to be properly addressed, other networks such as Social Cohesion, Human Development, and Global Challenges and Opportunities must be engaged in the research process. Only with an integrated research approach can we explore these issues in any depth. While some may be discouraged that these questions continue to be on the public policy agenda after many years of research, progress is being made as we continually add to our stock of knowledge.



SOCIAL COHESION

Economic Consequences of Social Cohesion: The Macro View

Panellists: Mike McCracken, Informetrica Ltd; Dick Stanley, Canadian Heritage
Discussant: Isabella Bakker, York University
Chair: Lars Osberg, Dalhousie University

McCracken and Stanley both argued that the future of Canada's economy is dependent on the social cohesiveness of the country's citizenry. Trust was described as a defining element of social cohesion. McCracken emphasized how a breakdown in trust would affect the 'social compact' and economic growth as well as the social stability and moral authority of a nation. Stanley focused his discussion on how social cohesion can attract investment. He explained that by enhancing amenity values, reducing the need to pay for defensive necessities, enhancing political and labour stability, and increasing productivity by generating enthusiasm in the work force, social cohesion can be a powerful magnet for investment. Stanley and McCracken both concluded that economic policies aimed at improving our well being must take into account the effects on social cohesion.

In response to McCracken's comments about social exclusion, Bakker discussed the key arenas where people are excluded, including rights, resources and relationships. She also suggested that we must broaden our perspective to include the non-market sector and non-paid work. Issues raised from the floor include: the tension between altruism and market orientation; concerns about transitional periods; and the mutually reinforcing nature of social cohesion and economic growth on foreign investment.

Economic Consequences of Social Cohesion: The Micro View

Panellists: Frances Woolley, Carleton University, Shelley Phipps, Dalhousie University
Discussant: Paul Leduc Browne, Canadian Centre for Policy Alternatives
Chair: Lars Osberg, Dalhousie University

According to Phipps, social cohesion has direct consequences for the well being of a child. In this case, the definition of social cohesion includes the various social relationships involving a child, either directly (e.g. with his parent(s)) or indirectly (e.g. neighborhood's soccer league). Increased understanding of the linkages between the outcome of these relationships for the well being of children may give us new tools to take children into account when designing social and economic policies. Woolley explored the linkages between participation in voluntary organizations and its consequences for social cohesion. She showed, based on statistical evidence, that the link may not be as direct as what some have previously assumed, especially since the motivations for volunteering appear to be diverse and sometimes conflicting.

The discussion, led by Leduc Brown, explored the limits of economic theory in dealing with notions of social cohesion, volunteering and trust. In response to comments from the floor on the importance of social interaction as a tool for one's inclusion or exclusion from society, it was suggested that the exact nature of these interactions was a key factor. The example of the street person having a large number of interactions daily with little consequence in terms of social inclusion was used as an example. The central role played by government in relation to voluntary activity was also highlighted.



SOCIAL COHESION (cont'd)

Building Social Cohesion from the Ground Up: The Case of Crime Prevention

- Panellists:** Patricia Bégin, Department of Justice; Tullio Caputo, Carleton University; Joan Fisher, Department of Justice
- Discussants:** Yvonne Andrews, National Youth in Care Network; Martha Kriby, National Youth in Care Network; Rick Linden, University of Manitoba
- Chair:** Ross Hastings, University of Ottawa

Social and economic restructuring during the past 20 years has resulted in the dislocation and disenfranchisement of a significant proportion of the population in industrialized countries. The speakers argued that this decrease in social cohesion has contributed to a number of social problems, including youth crime. Noting the growing disillusionment with crime control models focusing on the characteristics of individual lawbreakers, they argued in favor of the Crime Prevention through Social Development approach. This approach is based on the assumption that the roots of crime and victimization are primarily structural in nature and rooted in the community. Accordingly, it addresses issues such as the existence of appropriate educational, employment and recreational opportunities, and promotes the creation of partnerships among community representatives, agencies and organizations to support their development.

Given the erosion of the social safety net, such programs are increasingly being included under the rubric of crime prevention. Andrews noted the stigma attached to being labeled a "youth at risk" and suggested focusing on the talents and strengths of young people, and the provision of sufficient financial and human resources to help youth help themselves.

Falling Apart or Coming Together? Fault Lines in Canadian Society

- Panellists:** Ravi Pendakur, Canadian Heritage; Sharon Jeannotte, Canadian Heritage; Andrew Leuty, Canadian Heritage
- Discussant:** Susan Carter, Canadian Council on Social Development
- Chair:** Jeff Bullard, Canadian Heritage

Using census data for Montreal, Toronto and Vancouver, Pendakur demonstrated that people with knowledge of a minority language (in addition to a knowledge of English or French) earned lower incomes than English or French speakers. Knowledge and use of a minority language is an indicator of stronger attachment to a minority group. The causal mechanism explaining why knowledge of a minority language is associated with lower earnings could not be explored with the available data. However, these results suggest an apparent fault line in Canadian society along ethnic group boundaries.

Jeannotte and Leuty reported research findings based on the Canadian components of the 1981 and 1990 World Values Surveys, and the 1992 International Social Survey Program. These include declining happiness, satisfaction, sense of control and optimism about future economic prospects for younger Canadians (the "young and the restless") over the period covered by the surveys. On the other hand, older Canadians (the "mature and secure") showed higher measures of happiness, satisfaction, and optimism about economic prospects, and no change with regard to a sense of control. This seems to be related to declining disposable income, lower savings rates and more personal bankruptcies among younger people who view hard work as a less important ingredient for success than a good education or ambition. These findings suggest an emerging fault line based on age, which may be caused by the economic changes of the last decade.



SOCIAL COHESION (cont'd)

Social Justice and Gender in a Rural Context

Panellists: Lynn Dee Sproule, Health Canada; Lorri Biesenthal, Department of Justice; Donna Lunn, Community Abuse Program of Rural Ontario; Mary Nelder, Management Services; Inge Roosendaal, International Livestock Management Schools; Donna Hales, Ontario Rural Women Abuse Study

Chair: Andrée Delagrave, Department of Justice

The session focused on the creation and implementation of the Ontario Rural Woman Abuse Study: Planting the Idea. The Community Abuse Program of Rural Ontario (CAPRO), Health Canada and the Department of Justice initiated research in six communities across Canada to study how abuse of women contributes to the breakdown of social cohesion in rural communities. Lunn explained that city born solutions do not necessarily solve rural problems. Thus, the study focused on abuse problems that are unique to rural and farm areas and utilized a participatory and collaborative methodology that stressed the importance of community involvement at all levels of the project. The panellists represented a wide range of perspectives on the project. Two of the project's researchers discussed the difficulties associated with developing the study, and the challenges in the research collection process and the creation of the final report. The session ended with a moving testimony of a participant in the study who extolled the personal and systemic benefits of this type of research.

In response to issues raised from the floor, panellists discussed the difference between rural and urban experiences of woman abuse and further explained the need for rural-based research. Discussion ensued regarding the 'action' component of the study, i.e., the next steps in turning this type of knowledge into positive change.

Canadian Values: Evolution or Revolution?

Panellists: Neil Nevitte, University of Toronto; Will Kymlicka, Queen's University

Chair: Michael Wernick, Canadian Heritage

Based on Nevitte's analysis of the World Values Surveys (1981, 1990), public confidence in Canadian governmental and non-government institutions has decreased, and citizen interest in politics, and in more unconventional forms of political participation has increased. Survey data shows that Canadians are becoming more involved in such activities as boycotts, unlawful demonstrations, unofficial strikes and less in the more traditional forms of political engagement (i.e. joining political parties and voting). This signals a systematic shift in Canadian values. Nevitte concludes that this shift is evolutionary, not revolutionary, in nature, and is connected to a changing economic and political orientation indicative of the rhythms of change associated with late industrialization.

While Kymlicka agreed there has been a major shift in Canadian values, he believes that social conflict stems from a divergence of identities, not the absence of shared values. Since no single Canadian identity exists, research should focus on examining the divergence in identities and the implications for social cohesion. There was consensus that the key issue for social cohesion is the ability of institutions to respond to shifts in public values and to manage the differences in national identities.



HUMAN DEVELOPMENT

Investing In Children, Investing in Tomorrow

Panellists: Phyllis Colvin, Health Canada; Raymond Baillargeon, University of Montreal
Discussant: Shelley Phipps, Dalhousie University
Chair: David Ross, Canadian Council on Social Development

Policy makers must break down the complex issues surrounding child development if they hope to engage and inform legislators and the public. Part of this process entails benchmarking and international comparisons. What can we learn from the experience of other countries? In addition to politics and the public, culture is also an important influence on policy. For example, Canadians would not react positively to the German model where government encourages a traditional family structure -- women as primary care givers and men as primary breadwinners.

Early childhood is the most critical stage of child development, with 80% of lifetime brain development occurring in the first three years of life. The lack of a positive environment during this stage of development makes it very difficult for children to catch up to their more fortunate peers later in life. In response to a question, an interesting methodological discussion occurred. Baillargeon noted that many researchers look at the population as a whole to understand child development. He argued that another approach is to look at specific impediments to child development, such as mental health, and their effect on child behaviour.

Brain Drain or Brain Gain?

Panellists: Scott Murray, Statistics Canada; Janusz Ziemiński, Conference Board of Canada; Don DeVoretz, Simon Fraser University
Chair: François Vaillancourt, University of Montreal

Murray noted the lack of statistical evidence of a large-scale exodus of knowledge workers to the U.S. Canada does lose a small number of skilled workers in key occupations, but the numbers involved are small in a historical sense. By comparison, the number of immigrants to Canada into most of these occupations is much greater. For example, the inflow of university graduates outnumbers the outflow of graduates by a ratio of 4/1.

Ziemiński argued that the movement of both permanent migrants and temporary workers to the U.S. needs to be taken into account. He noted the significant growth in the movement of temporary workers in the 1990s – they now account for almost 90% of all migrants from Canada to the U.S. Until we know whether these people return, it is premature to conclude there is no brain drain. DeVoretz argued that, starting in the 1980s, Canada moved from being a traditional net importer to a net exporter of human capital. Canadian labour market conditions after 1989, especially in the public sector, coupled with major immigrant legislative changes in the U.S., accelerated Canadian emigration. This raises the public finance issue of the lack of return on the investment that society makes in educating graduates who move to the U.S. To mitigate the outflow, DeVoretz recommends that universities pay more attention to Canadian supply and demand for skilled graduates in sectors like the health sciences.



HUMAN DEVELOPMENT (cont'd)

What Are the Links Between the Environment and Health?

Panellists: Sholom Glouberman, Canadian Policy Research Networks; Patty Birkwood, Health Canada
Discussant: Annalee Yassi, University of Manitoba
Chair: Abby Hoffman, Health Canada

Glouberman referred to Aristotle's philosophy of "well-being" to emphasize that, conceptually, the link between health and socio-economic status is not new. While data exists in Canada and abroad on the correlation of various gradients of health status with other variables, such as, social status, education and income levels, there is a data gap on the causal linkages of social, economic and environmental determinants on health and health inequalities. This poses a dilemma for policy-makers as an expanding range of complex influences must be taken into account for policy development in such areas as health promotion and the decrease in health inequalities.

Birkwood summarized the general findings of the 1997 Health Canada Report entitled "*Health and Environment, Partners for Life*", which indicate that, overall, the quality of the Canadian physical environment is good. There is evidence, however, of adverse health effects attributed to environmental contaminants in certain regions and sub-populations. The Report cautions that while present levels of contaminants do not pose a health risk to most Canadians, current levels will surpass the threshold if government policies and programs to reduce the level of contaminants are discontinued. Yassi emphasized two key emerging trends: (1) an increased understanding of how physical, social and environmental factors interact with health; and (2) the importance of empowering stakeholders and the community in assessing and managing health.

Poverty: New Measures and New Partners

Panellists: David Ross, Canadian Council on Social Development; Michael Hatfield, Human Resources Development Canada
Discussant: Penelope Rowe, Community Services Council, Newfoundland and Labrador
Chair: François Vaillancourt, University of Montreal

Both Ross and Hatfield stressed that, regardless of how we measure it, Canada has a poverty problem. Ross focussed his remarks on the issue of child poverty. The most recent figures indicate that in 1996, 1.5 million children in Canada were living in poverty – an increase of 60% since 1989. He also noted that for the first time, there is compelling statistical evidence that family income has a major effect on a child's well-being. The data show that as family incomes rise, children's chances of developing to their full potential increase steadily.

Michael Hatfield reported that poverty is becoming increasingly concentrated within certain neighbourhoods in Canada's urban centres, such as Montreal, Quebec City and Winnipeg. These three cities, with about one-seventh of Canada's population, accounted for nearly half of the distressed and near distressed neighbourhoods in 1991. Preliminary evidence from 1996 census data suggests the trend towards geographic concentration of poverty has continued. Penelope Rowe commented on the need for integrated policy actions to address Canada's poverty problem and its growing concentration. She noted that some policies may inadvertently feed the concentration of poverty in urban centres by reducing services available in small, rural communities.



GROWTH

Economic Growth: The Role of Fiscal Policy

Panellists: Chris Matier, Department of Finance; Steven James, Department of Finance; Doug Hostland, Department of Finance
Discussant: Tiff Macklem, Bank of Canada
Chair: Ken Norrie, University of Alberta

What role does fiscal policy have in sustaining economic growth? Presenters examined the potential economic efficiency benefits from a program of government debt reduction. Using a refined neo-classical growth model under an assumption of uncertainty, two scenarios were examined; a reduction in the debt-to-GDP ratio of 10 points in 10 years, and a more aggressive long-run reduction strategy of 40 points in 40 years. Alternative debt reduction strategies were tested and evaluated on the basis of three fiscal policy objectives; debt control, stabilization, and smoothing policies i.e., a constant, predictable tax and transfer system. Results indicate that regardless of the debt reduction strategy, tradeoffs would occur among the three fiscal policy objectives. Also, a long-term debt reduction plan seems to yield greater economic benefits. By delaying tax cuts and/or increased spending, a more significant reduction in debt would result in larger permanent tax cuts and increased spending opportunities – a situation of small, short-term benefit versus long-term gain.

One questioner noted that given the theme of the conference, economic forecasts of this type needed to include a social dimension. Whereas there are clear and identifiable fiscal and monetary outcomes, the implications for issues of say, social cohesion, were not nearly as obvious. Presenters agreed, but pointed out that the quantitative measures required for modeling exercises of this type are not readily available.

What Determines Productivity Growth?

Panellists: Surendra Gera, Industry Canada; Wulong Gu, Industry Canada; Frank C. Lee, Industry Canada; John Baldwin, Statistics Canada
Discussants: Tim Sargent, Department of Finance; Daniel Treffer, University of Toronto
Chair: Serge Nadeau, Industry Canada

Does foreign investment lead to productivity growth? If so, how do issues of firm size and foreign control relate to the relatively lower levels of productivity growth evident in Canadian-based industries? In addressing the first issue, Gera, Gu and Lee observed that inflows of foreign direct investment lead to increases in productivity by lowering the cost of production. Foreign investment, therefore, often acts to enhance not diminish, domestic productivity. This is especially true in industries in which Canada enjoys a comparative advantage; these include resource-intensive manufacturing as well as finance and insurance services.

Given the relation between foreign investment and productivity growth, Sargent highlighted the need to examine other aspects of the productivity equation when making international comparisons. Focussing on Canadian manufacturing industries, Baldwin and Dhaliwal emphasized the importance of both firm size and foreign control. Both large firms and foreign-controlled firms demonstrate greater increases in labour productivity than do small or domestic-controlled firms, respectively. Treffer then suggested a partial explanation of the productivity gap relative to American industries. In Canada, the relative importance of small firms has increased substantially, whereas the converse is true of the United States. Lower productivity growth within smaller firms is therefore an important facet of the overall productivity equation.



GROWTH (cont'd)

Population Ageing: Implications for Human Capital Investment

Panellists: Maxime Fougère, Department of Finance; Marcel Mérette, Department of Finance; Mireille Laroche, Department of Finance
Discussants: Miles Corak, Statistics Canada; William Scarth, McMaster University
Chair: Susan A. McDaniel, University of Alberta

The investment in human capital is increasingly regarded as an important determinant of economic growth. By including changes in human capital incentives as well as the tax effects of RRSP's and Registered Pension Plans in his economic model, Fougère found that the ageing population might lead to economic growth. Scarth noted that though past literature on the subject may have overly emphasized bleak fiscal outcomes, he thought that the Fougère paper might have gone too far in the opposite direction.

Mérette gave an overview of the problems inherent with measuring human capital stocks. He proposed a new method that included work experience in addition to years of schooling. Corak noted that the definition of work experience used, which includes all potential years in the labour market, could be refined in order to better reflect labour market patterns in the 1980's. A question from the floor also pointed out that the definition of human capital stocks as defined by Mérette had no concept of depreciation, e.g., a 30-year-old education might not have as much economic value in the current market as a more recent one.

Economic Linkages and Economic Performance: The Case of Canada and the United States

Panellists: Gary Sawchuck, Industry Canada; Martine Lajoie, Industry Canada; Serge Nadeau, Industry Canada; Jianmin Tank, Industry Canada
Discussants: Andrew Sharpe, Centre for the Study of Living Standards; Pierre Mohnen, University of Quebec in Montreal
Chair: Frank C. Lee, Industry Canada

Despite the strides that have been made over the last few years in improving the economic fundamentals, the United States continues to enjoy lower unemployment and higher productivity than Canada. Two papers presented by Industry Canada focusing on comparative analysis of factors affecting productivity suggest that this is due to greater emphasis in the U.S. on the micro-economic fundamentals – investment, innovation, building the high-tech sector, and policies promoting labour market flexibility. Panellists suggested that a focus on R&D, building human resource capacity and other micro-economic incentives would assist in closing the productivity gap.

Discussants raised doubts that the evidence supports such an approach. They noted the potential negative effects of interest rate and fiscal policies of the last few years, and raised concerns that quality of life differences were not given appropriate weight in the analysis. Both discussants and panellists agreed that more research was needed to determine which of the microeconomic issues explain our slower economic growth and to validate the microeconomic hypothesis. Discussion from the floor focused on trade issues, and the possible distortion of the economy by the high level of intra-firm trade within multinational corporations. The benefits to Canada of technology diffusion resulting from foreign direct investment were also pointed out. Panellists acknowledged that incorporating the issue of foreign ownership into the model could make a significant difference.



GLOBAL CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

New Dimensions in National Security

Panellist: Jean-François Rioux, University of Quebec at Montreal

Discussant: Ashok Kapur, University of Waterloo

Rioux described how the concept of national security has moved from the traditional concern for military protection of the state to matters involving global, human and economic security. National security is closely linked to economic security as the current Asian and Russian fiscal crises demonstrate. There is a concurrent need to stabilize global economic relations and to limit internal and international violence. At the same time, a revolution in military affairs is proceeding in terms of armaments and the application of new electronic technologies. The dangers of electronic surveillance and cyber-warfare require close cooperation between the state and private sector. Canada's principal opportunities lie in the development of support systems for peace-keeping operations. We can't afford complacency in the post-cold war era.

Kapur indicated that the major security challenge in the world is to extend truces among states. Detailed diplomatic, military and economic knowledge and intelligence are necessary for successful negotiations. Several high-probability-high-impact events in Asia-Pacific require proactive analysis and research, e.g. Taliban controlled Afghanistan, Myanmar and North Korea. Arms proliferation and drug running are placing significant stress on India's relations with Pakistan, China and the United States. Future political change in China and a possible shift in Japan towards arms proliferation are among many of the potential security questions for Asia-Pacific. Kapur proposed ongoing advisory groups linking government and academic experts on future security threats as a means of identifying intelligence and knowledge gaps at relatively low cost.

New Instruments and New Partnerships: Non-State Actors

Panellist: Paul Koring, Globe and Mail, Washington Bureau

Discussant: John Sigler, Carleton University & University of Ottawa

Chair: Roy Culpeper, The North-South Institute

The Post Cold War Decade has produced sobering aftershocks such as the disintegration of Eastern Europe, Central Africa and the current international economic crisis. Perhaps the key force in shaping world politics is globalization -- the intensification of economic, political, social and cultural relations across borders. Global trade and communications has influenced the role of the state in world affairs and the information revolution has removed information from the exclusive control of national governments. Growing numbers of non-state players can deliver "soft power" across borders. They command both influence and attention but lack military force. New, multidisciplinary, cross-border virtual communities can be innovative, operate at a breathtaking pace and leave traditional power groups flat-footed, as demonstrated by the landmines campaign.

An active exchange drew attention to the inability of the nation-state to engage fully and flexibly the non-state actors in policy dialogue, even though there is widespread understanding of their increased legitimacy and prominence. The business sector and media were also seen as key players in this new, more complicated environment.



GLOBAL CHALLENGES AND OPPORTUNITIES (cont'd)

Global Harmonization: Impacts and Implications

Panellist: John Weekes, Department of Foreign Affairs and International Trade
Discussant: Robert Wolfe, Queen's University
Chair: Farhang Rajaei, Carleton University

Globalisation is a complex phenomenon with costs and benefits, contributing to both fragmentation and cohesion. Weekes noted that, in recent years, international trade as a percentage of a country's economy has typically increased faster than its outputs. Canada, with 40% of its GDP trade-based, is an exemplar of this trend. Open markets are needed to gain the benefits of globalisation, but so are do regulations at the national and international level. Ambitious and beneficial trade liberalisation policies been undertaken in various World Trade Organisation (WTO) rounds, in such areas as agriculture, telecommunications and environment. Keeping abreast and building on international practices represents an important challenge for Canada. The harmonisation of policies, to the extent that it exists, is a potential source of conflict that requires self-understanding, completeness of information, transparency and some degree of flexibility.

Following the presentations, discussion focussed on the implications of global harmonisation for bodies other than the nation-state, such as marginalised societies and international organisations like the WTO. The implications of unrestricted capital movements were also discussed, including the possible need for, and means of, developing measures of control.

New Avenues for Federal-Provincial Co-operation: The Environment

Panellist: David Oulton, Climate Change Secretariat
Discussant: Mark Ziegler, Climate Change Secretariat
Chair: Harvey Lazar, Queen's University

Increasingly, the negotiation and implementation of international agreements is accompanied by a second track of federal-provincial negotiations. This is especially true in areas of shared jurisdiction such as the environment. Oulton described the evolution of international negotiations and federal-provincial relations on the issue of climate change. Following the negotiations of the 1997 Kyoto Protocol where a target was established for Canada to reduce greenhouse gas emissions to 6% below 1990 levels, federal and provincial governments collaborated in launching a process to develop options for a national implementation strategy. Fourteen "issues tables" have been established with experts from industry, environment groups, and governments along with a national secretariat staffed by federal and provincial government employees.

Ziegler noted the growing trust between the two levels of government but rejected the notion of a two-track approach. He emphasized the need for greater integration of the international and domestic agendas with provincial governments participating as partners. In response to a question from the floor, there was discussion on the legitimacy of provincial involvement in international negotiations, an area a federal constitutional responsibility, and on whether the approach on climate change runs contrary to efforts elsewhere to "disentangle" roles and responsibilities. Oulton indicated that because of the extent to which the relevant policy levers are shared between the levels of government, collaboration is essential to develop the most efficient and cost-effective strategy.



SCIENCE AND INNOVATION

A Network Model for Innovation, Policy Research: Linking Universities, Governments and Regional Innovation Champions

Panellists: David Wolfe, University of Toronto; Richard Nimjean, Carleton University; Adam Holdbrook, Simon Fraser University
Chair: Gilles Paquet, University of Ottawa

A panel of researchers -- representing networks from the West, Ontario, Quebec and the Atlantic -- discussed their experiences in a new, multidisciplinary three-year project on innovation. The project sponsored by the National Research Council, the SSHRC and the Natural Sciences and Engineering Council of Canada, looks at innovation at the local and regional level and connects it with related work across Canada. Speaking for the Ontario network, Wolfe commented that, "the relevance of this perspective for Canada is obvious because of our highly regionalised economy."

One of the issues raised was how to address innovation for small firms and self-employed individuals. Acknowledging this was a complex question, panellists nonetheless offered interesting observations. Medium to large firms are more likely than small firms to benefit from government programs for small businesses because they have the resources to access assistance. Small firms are also less successful in networking and linking. High innovation is often found in low-tech industries and low innovation in high-tech industries. Another issue - one that sparked debate -- centred on overlap, duplication and inconsistency of policy. One panellist thought the imperfect fit between federal and provincial policies had negative results. Another view was that when treading in unknown territory, changing policies and overlap may result in multiple opportunities to "get it right".

The New Economy of Urban Regional Technology Clusters: Policy Implications of Knowledge Economy Engines

Panellists: Tony Patterson, Silicon Valley North; Bill Collins, Ottawa Centre for Research and Innovation; Carolyn Singleton, Innovatech Grand Montréal; Brent Sauder, Advanced Systems Institute; John King, Centennial College and Smart Toronto Project
Chair: Jack Smith, National Research Council

Among the key ideas presented was that technological innovation and community development must engage all sectors of society. Universities, industry and policy makers should work together to ensure that development is both profitable and equitable, and that communities can cope with the resulting change. The technology industry presents government with a difficult policy challenge. It is characterized by high mobility of knowledge and sensitivity to policy changes.

Patterson presented an interesting metaphor for the entire Policy Research Initiative. He argued that communication was essential to human advancement and development. For centuries, it was not appropriate for people to discuss ideas or exchange information. Having an idea meant that you had to keep it a secret from the rest of society. Isaac Newton, as President of the Royal Society, broke tradition when he published a newsletter. The simple act of sharing ideas changed history and sparked unprecedented development and technological advancements.



Gala speaker "Improving Linkages Between Universities and Public Policy"

Speaker: Dr. Bernard Shapiro, McGill University

Discussant: Huguette Labelle, Canadian International Development Agency

Introducer: Dr. Janet Smith, Canadian Centre for Management Development

Shapiro discussed the importance of improving linkages between public policy and universities. Creating linkages is based on the notion that universities *should* relate to public policy. He argued that universities do have obligations to society. In order to fulfill these public obligations, they should move past their traditional image as an elitist bastion.

Universities today face five challenges. First, the mandate and monopoly of universities over conferring credentials is decreasing. Second, young people graduating from universities are facing uncertain access to the labour market. Third, information technologies are reducing the importance of physical space, traditionally deemed so important for the learning and social interaction that characterizes universities. Fourth, pressures are mounting to transfer responsibility from the public sphere to the private sphere. Finally, the role of the interventionist state is being challenged by the market.

Public policy should be based on a productive synergy between government and universities. The benefits of this approach to public policy are obvious. Universities provide a repository of intelligence, knowledge, and know-how. However, they must also actively respond to their civic obligations. Thus, linking a public institution and knowledge institutions will result in better, more informed decisions.

What are the barriers to forming strong linkages between government and universities? First, both institutions have very different cultures, with different rewards systems and motivations. Second, universities focus on long-term learning and gradual refinement of ideas while government must focus on the immediate impact of policies on people. Third, in his view, unlike government, universities actively encourage risk-taking and difference.

The result of these differences is that much misunderstanding and disdain exists between universities and government. However, it is precisely these differences that make the relationship so valuable. Thus, a concerted effort must be made to overcome the misunderstanding and disdain and to create a respectful, productive relationship.



Sunset Issue on the way!

A reminder that a synopsis of Day 2 proceedings from the conference on Policy Research: Creating Linkages will be mailed to all registered participants. A copy of Day 1 and Day 2 proceedings will also be available at the Policy Research Initiative web site at <http://policyresearch.gc.ca>

Horizons Sunrise Team

Editors:

Colette Arnal (PRS), Allen Sutherland (PRS)

Contributors:

Neil Bouwer (PCO), Tamara Candido (PRS), Marilyn Cayer (CIDA), Albert Currie (Justice), John Foote (CH), Guy Gellatly (STC), Maxine Grier (NRCan), Tina Hattem (Justice), Chantal Hicks (STC), Jérôme Moisan (CH), Amanjit Pandher (PRS), Effie Panousos (PRS), Roger Roberge (PRS), Sandra Smeltzer (CH), Paul Thompson (PCO), Johanne Valcourt (PRS), George Wieringa (CIDA)

Translators:

Denis Bédard (PCO), Ronald Jacques (Free-Lancer), Jean Lesage (Free-Lancer), Jean-François Riochet (PCO), Jean-Marc Vaillancourt (PCO)



Un rapport final est prévu

Nous vous rappelons que le compte rendu de la deuxième journée de la conférence intitulée « La recherche sur les politiques : créer des liens » sera posté à tous les participants inscrits. Les délibérations des deux journées seront aussi disponibles sur le site Web du Projet de recherche sur les politiques, à : <http://recherchepolitique.gc.ca>.

Équipe d'Horizons - Édition du matin

Éditeurs :

Colette Arnal (SRP), Allen Sutherland (SRP)

Contributeurs :

Neil Bouwer (BCP), Tamara Candido (SRP), Marilyn Cayer (ACDI), Albert Currie (Justice), John Foote (PC), Guy Gellatly (SC), Maxine Grier (RNCAN), Tina Hattem (Justice), Chantal Hicks (SC), Jérôme Moisan (PC), Amanjit Pandher (SRP), Effie Panousos (SRP), Roger Roberge (SRP), Sandra Smetizer (PC), Paul Thompson (BCP), Johanne Valcourt (SRP), George Wieringa (ACDI)

Traducteurs :

Denis Bédard (BCP), Ronald Jacques (Pigiste), Jean Lesage (Pigiste), Jean-François Riochet (BCP), Jean-Marc Vaillancourt (BCP)



« Vers un rapprochement des universités et du gouvernement »

Conférencier : Dr. Bernard Shapiro, Université McGill

Commentateur : Huguette Labelle, Agence canadienne de développement international

Présentateur : Dr. Janet Smith, Centre canadien de gestion

Shapiro a souligné l'importance de resserrer les liens – des liens jugés, au demeurant, essentiels – qui existent déjà entre le gouvernement et les universités. Selon lui, ces dernières ont, à n'en pas douter, certaines obligations à remplir envers la société, et pour ce faire, elles doivent se départir de cette image qu'elles projettent depuis toujours, celle d'un bastion de l'élite.

Cinq défis se posent aux universités à l'heure actuelle. Premièrement, leur mandat et leur monopole en tant qu'institutions conférant des titres de compétence sont en perte de vitesse. Deuxièmement, les jeunes diplômés ne bénéficient plus d'un accès garanti au marché du travail. Troisièmement, les technologies de l'information rendent moins important cet espace physique que l'on jugeait auparavant si nécessaire à l'apprentissage et aux interactions sociales qui caractérisent les universités. Quatrièmement, les pressions favorables à la privatisation s'intensifient. Cinquièmement, le rôle de l'État interventionniste est remis en question par le marché.

La politique gouvernementale devrait reposer sur une synergie productive entre le gouvernement et les universités. Les avantages d'une pareille approche sont évidents. Les universités représentent un réservoir d'intelligence, de connaissances et d'expertise, mais elles doivent aussi s'acquitter de certaines obligations civiques. Les liens créés entre les pouvoirs publics et ces institutions de haut savoir permettront de prendre des décisions plus pertinentes et plus éclairées. Quels sont les obstacles qui nuisent à l'établissement de liens solides entre le gouvernement et les universités? Pour commencer, les mentalités, les systèmes de reconnaissance et de récompense et les sources de motivation que l'on retrouve de part et d'autres sont très différents. En outre, les universités mettent davantage l'accent sur l'apprentissage à long terme et sur le peaufinage des idées, alors que le gouvernement, lui, doit se préoccuper de l'impact immédiat de ses politiques sur les citoyens. Enfin, selon Shapiro, les universités, au contraire des gouvernements, enseignent le goût du risque et de l'originalité.

Ces différences sont à la source d'une bonne partie de l'incompréhension et du mépris que se témoignent les deux parties, mais ce sont ces mêmes différences qui rendent leurs rapports si précieux. Un effort concerté s'impose donc pour venir à bout de cette incompréhension et de ce mépris, afin d'en arriver à un respect mutuel et à des échanges fructueux.



SCIENCE ET INNOVATION

Modèle de réseautage pour l'innovation, la recherche sur les politiques : maillage des universités, des gouvernements et des champions de l'innovation régionaux

Panelistes:

David Wolfe, Université de Toronto; Richard Nimjean, Université Carleton;
Adam Holdbrook, Université Simon Fraser

Président:

Gilles Paquet, Université d'Ottawa

Un groupe de chercheurs, représentant des réseaux de l'Ouest canadien, de l'Ontario, du Québec et de l'Atlantique, ont discuté de leur expérience dans le cadre d'un nouveau projet multidisciplinaire de trois ans sur l'innovation. Parrainé conjointement par le Conseil national de recherches, le CRSH et le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada, ce projet a pour but d'examiner les innovations réalisées aux niveaux local et régional et de les lier à des travaux connexes qui se font un peu partout au Canada. S'exprimant au nom du réseau de l'Ontario, Wolfe a souligné que la pertinence de cette perspective pour le Canada est évidente en raison de notre économie éminemment régionale.

L'une des questions soulevées a été de savoir comment aborder l'innovation dans le cas des petites entreprises et des travailleurs autonomes. Reconnaissant qu'il s'agit là d'une question complexe, les membres du groupe ont néanmoins présenté des observations intéressantes. Les entreprises de moyenne et de grande taille sont plus susceptibles les petites de tirer profit des programmes gouvernementaux pour les petites entreprises parce qu'elles disposent des ressources nécessaires pour accéder à cette aide. De plus, les innovations naissent souvent dans les secteurs de faible technologie et on voit souvent de plus petites innovations dans les secteurs de haute technologie. Une autre question a suscité un débat : les chevauchements, le double-emploi et l'absence d'uniformité des politiques. L'un des membres du groupe est d'avis que l'arrimage imparfait entre les politiques fédérales et provinciales donnent des résultats négatifs. Un autre a émis le point de vue que lorsqu'on se trouve en terrain inconnu, le fait de changer les politiques et les chevauchements peuvent donner de nombreuses occasions de trouver ce qui fonctionne.

La nouvelle économie des grappes technologiques régionales en milieu urbain : incidences politiques des moteurs de l'économie fondée sur la matière grise

Panelistes:

Tony Patterson, Silicon Valley North; Bill Collins, Centre de recherche et d'innovation
d'Ottawa; Carolyn Singleton, Innovatech Grand Montréal; Brent Sauder, Institut des
systèmes avancés; John King, Centennial College et Smart Toronto Project

Président:

Jack Smith, Conseil national de recherches du Canada

Parmi les principales idées présentées, mentionnons celles selon lesquelles tous les secteurs de la société doivent participer à l'innovation technologique et au développement communautaire. Les universités, l'industrie et les décideurs devraient conjuguer leurs efforts pour faire en sorte que le développement soit rentable et équitable et que les collectivités puissent faire face au changement qui en résulte. L'industrie de la technologie constitue un défi difficile pour l'État sur le plan de la politique. Elle se caractérise par une forte mobilité des connaissances et une sensibilité aux changements de politique.

Patterson a présenté une métaphore intéressante pour décrire l'ensemble du Projet de recherche sur les politiques. Il a soutenu que la communication est essentielle au progrès et au développement de l'humanité. Pendant des siècles, il ne convenait que les gens discutent d'idées ou échangent des renseignements. Il ne fallait pas partager les idées avec le reste de la société. À titre de président de la Royal Society, Isaac Newton a rompu la tradition en publiant un bulletin. Le simple fait de partager des idées a changé l'histoire et a provoqué une évolution et des progrès technologiques sans précédent.



DÉFIS ET POSSIBILITÉS DE LA MONDIALISATION (suite)

Harmonisation mondiale : Quelles sont les implications?

Paneliste: John Weekes, Ministère des affaires étrangères et du commerce international
Commentateur: Robert Wolfe, Université Queen's
Président: Farhang Rajaee, Université Carleton

La mondialisation est un phénomène complexe qui comporte des coûts et des avantages et qui contribue à la fois à la fragmentation et à la cohésion. Weekes a fait remarquer qu'au cours des dernières années, le commerce international en pourcentage de l'économie d'un pays a généralement augmenté plus rapidement que sa production. Le Canada, dont 40 % du PIB est fondé sur le commerce, constitue un exemple de cette tendance. On a besoin de marchés ouverts pour tirer parti de la mondialisation, mais aussi de réglementation à l'échelle nationale et internationale. Des politiques ambiguës et avantageuses de libéralisation du commerce ont été appliquées dans diverses séries de négociation de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans des domaines comme l'agriculture, les télécommunications et l'environnement. Se tenir au diapason et s'appuyer sur les pratiques internationales constituent un défi important pour le Canada. L'harmonisation des politiques, dans la mesure où elle existe, est une source éventuelle de conflit qui nécessite la compréhension, l'exhaustivité des renseignements, la transparence et une certaine souplesse.

Après les exposés, la discussion a porté sur les implications de l'harmonisation mondiale pour les organismes autres que l'Etat nation comme les sociétés marginalisées et les organisations internationales comme l'OMC. Les répercussions de la non-restiction des mouvements de capitaux ont également fait l'objet d'une discussion, y compris la nécessité éventuelle et les moyens d'élaborer des mesures de contrôle.

Nouvelles avenues de la coopération fédérale-provinciale : un regard sur l'environnement

Paneliste: David Oulton, Secrétaire du changement climatique
Commentateur: John Donner, Alberta Energy
Président: Harvey Lazar, Université Queen's

De plus en plus, la négociation et la mise en œuvre d'accords internationaux s'accompagnent d'une deuxième voie de négociations fédérales-provinciales, ce qui est particulièrement vrai dans les domaines de compétence partagée comme l'environnement. Oulton a décrit l'évolution des négociations internationales et des relations fédérales-provinciales à propos de la question du changement climatique. À la suite des négociations relatives au protocole de Kyoto de 1997 au cours desquelles un objectif a été fixé pour le Canada – celui de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 6 % en dessous des niveaux de 1990 –, le gouvernement fédéral et les provinces ont collaboré au lancement d'un processus visant à élaborer des options en vue de la mise en œuvre d'une stratégie nationale. Quatorze tables de concertation ont été constituées, avec la participation de spécialistes de l'industrie, des groupes environnementaux et des gouvernements; un secrétariat national regroupant des employés du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux a aussi été mis sur pied.

Prenant la parole au nom de M. Donner, Mark Ziegler a constaté l'existence d'un climat de confiance accru entre les deux ordres de gouvernement, mais il a rejeté l'idée d'une approche à deux voies. Il a souligné la nécessité d'une plus grande intégration entre le programme international et les programmes intérieurs, avec la participation des gouvernements provinciaux à titre de partenaires. En réponse à une question de l'auditoire, la discussion s'est engagée sur la légitimité de la participation des provinces aux négociations internationales, un champ de compétence fédérale d'après la Constitution. On s'est également demandé si la façon d'aborder le changement climatique allait à l'encontre des efforts déployés ailleurs pour « démanteler » les rôles et les responsabilités. Oulton a indiqué qu'en raison de l'étendue du partage des leviers politiques pertinents entre les ordres de gouvernement, la collaboration est essentielle à l'élaboration de la stratégie la plus efficace.



DÉFIS ET POSSIBILITÉS DE LA MONDIALISATION

Les nouvelles dimensions de la sécurité nationale

Paneliste:

Jean-François Rioux, Université du Québec à Montréal
Ashok Kapur, Université de Waterloo

Commentateur:

Rioux a montré comment le concept de sécurité nationale, traditionnellement axé sur la protection militaire de l'Etat, s'est maintenant élargi à la sécurité mondiale, à la sécurité des individus, à la sécurité économique. La sécurité de la nation est intimement liée à celle de l'économie, comme en témoigne la crise financière que traversent actuellement les pays d'Asie et la Russie. Il devient également nécessaire de stabiliser les relations économiques et de limiter la violence à l'intérieur des frontières comme à l'échelle internationale. En même temps, le secteur militaire est en pleine révolution sur le plan de l'armement et des nouvelles technologies utilisées. Les dangers que peuvent représenter une surveillance électronique ou une guerre cybernétique exigent une collaboration de tous les instants aux opérations de maintien de la paix que le Canada doit se concentrer. En cet après-guerre froide, nous ne pouvons nous permettre de demeurer assis à ne rien faire.

Kapur a fait remarquer que le principal défi inhérent à la sécurité mondiale consiste à prolonger les trêves entre les états. Des renseignements diplomatiques, militaires et économiques détaillés sont essentiels à la réussite des négociations. Plusieurs événements pouvant avoir des retombées ou poser des risques importants sont survenus en Asie-Pacifique – plus précisément en Afghanistan, au Myanmar et en Corée du Nord, et nécessitent des analyses et des recherches actives. La prolifération des armes et le trafic de drogues viennent compliquer les rapports de l'Inde avec le Pakistan, la Chine et les Etats-Unis. En outre, l'évolution du climat politique en Chine et le réarmement possible du Japon sont autant de causes de préoccupation, et elles sont nombreuses, lorsqu'il s'agit de la sécurité dans la région de l'Asie-Pacifique. Kapur propose donc la création de groupes consultatifs permanents qui assureraient la liaison entre les spécialistes des menaces possibles à la sécurité, ceux des gouvernements et ceux des milieux universitaires, et qui veilleraient à identifier, au meilleur coût, les lacunes pouvant exister en matière de renseignement.

Nouveaux instruments et nouveaux partenariats : les intervenants non étatiques

Paneliste:

Paul Koring, Globe and Mail, Bureau de Washington
John Sigler, Université Carleton et Université d'Ottawa
Roy Culpeper, Institut Nord-Sud

Commentateur:

Président:

La décennie de l'après-guerre froide a produit des ondes de choc qui font réfléchir, telles que la désintégration de l'Europe de l'Est et de l'Afrique centrale et la crise économique mondiale actuelle. Peut-être la force essentielle qui façonne la politique mondiale est-elle la mondialisation – l'intensification des relations économiques, politiques, sociales et culturelles par delà les frontières. Les échanges commerciaux et les communications à l'échelle mondiale ont exercé une influence sur le rôle de l'Etat dans les affaires du monde, et la révolution de l'information a enlevé aux gouvernements nationaux l'autorité exclusive sur l'information. De plus en plus d'intervenants non étatiques peuvent exercer une « puissance souple » par delà les frontières. Ils exercent une influence et attirent l'attention tout à la fois mais n'ont pas de puissance militaire. Les nouvelles collectivités virtuelles, multidisciplinaires, transfrontières, peuvent être novatrices, fonctionner à un rythme à couper le souffle et prendre par surprise les groupes qui ont l'habitude de détenir le pouvoir, comme l'a démontré la campagne sur les mines terrestres.

Un échange vif a attiré l'attention sur l'incapacité de l'Etat-nation d'amener les acteurs non étatiques à participer totalement et avec souplesse à un dialogue sur les politiques, même si et les médias sont également perçus comme des intervenants clés dans ce nouveau contexte, plus complexe.



CROISSANCE (suite)

Le vieillissement de la population : ses conséquences sur l'investissement dans les ressources humaines

Panelistes: Maxime Fougère, Ministère des Finances; Marcel Mérette, Ministère des Finances; Mireille Laroché, Ministère des Finances
Commentateurs: Miles Corak, Statistique Canada; William Scarth, Université McMaster
Président: Susan A. McDaniel, Université de l'Alberta

L'investissement dans les ressources humaines est de plus en plus considéré comme un déterminant important de la croissance économique. En incluant les modifications aux incitatifs à acquérir du capital humain ainsi que les effets fiscaux des RER et des régimes de retraite agréés dans son modèle économique, Fougère a constaté que le vieillissement de la population pourrait appuyer la croissance économique. Scarth a noté que même si la littérature antérieure sur le sujet a peut-être surestimé les impacts négatifs sur les finances publiques, il croit que le document de Fougère pourrait avoir été trop loin dans la direction opposée.

Mérette a présenté un aperçu des problèmes inhérents à la mesure des stocks de capital humain. Il a proposé une nouvelle méthode qui comprendrait l'expérience professionnelle en plus des années de scolarité. Corak a noté que la définition de l'expérience professionnelle utilisée, qui comprend toutes les années potentielles sur le marché du travail, pourrait être raffinée afin de mieux refléter la structure du marché du travail des années 80. Un participant a signalé que la définition des stocks de capital humain donnée par Mérette ne tenait pas compte de la dépréciation. Par exemple, des études effectuées il y a trente ans pourraient ne pas avoir autant de valeur économique sur le marché actuel que des études plus récentes.

Liens économiques et la performance économique : le cas du Canada et des États-Unis

Panelistes: Gary Sawchuck, Industrie Canada; Martine Lajoie, Industrie Canada; Serge Nadeau, Industrie Canada; Jianmin Tan, Industrie Canada
Commentateurs: Andrew Sharpe, Centre d'études des niveaux de vie; Pierre Mohnen, Université du Québec à Montréal
Président: Frank C. Lee, Industrie Canada

En dépit des efforts déployés au cours des dernières années pour améliorer les éléments fondamentaux de l'économie, les États-Unis continuent de jouer d'un taux de chômage inférieur et d'un taux de productivité supérieure à ceux du Canada. Selon deux documents présentés par Industrie Canada portant sur une analyse comparative des facteurs touchant la productivité, ce phénomène est attribuable à l'accent mis aux États-Unis sur les éléments fondamentaux micro-économiques – investissements, innovation, développement du secteur de la haute technologie et politiques favorisant la souplesse du marché du travail. D'après les panelistes, le fait de mettre l'accent sur la R-D, la constitution d'une capacité en matière de ressources humaines et d'autres stimulants micro-économiques aiderait à amenuiser l'écart de productivité.

Les commentateurs ont soulevé des doutes au sujet de la conclusion selon laquelle les données étaient cette approche. Ils ont fait état des effets négatifs probables des taux d'intérêt et des politiques financières au cours des dernières années et de leurs préoccupations au sujet du fait que la qualité des styles de vie ne faisait pas l'objet d'une pondération suffisante dans l'analyse. Les commentateurs et panelistes ont convenu qu'il fallait poursuivre les recherches afin de déterminer lesquelles des questions micro-économiques expliquaient notre croissance économique plus lente et de valider l'hypothèse micro-économique. La discussion des participants a porté sur les questions relatives au commerce et la distorsion possible de l'économie par le niveau élevé de commerce intra-entreprise à l'intérieur des sociétés multinationales. On a également souligné les avantages que retire le Canada de la diffusion de la technologie résultant des investissements étrangers directs. Les panelistes ont reconnu que l'incorporation de la propriété étrangère dans le modèle pourrait faire une différence importante.



CROISSANCE

Croissance économique : le rôle de la politique financière

Panelistes:

Chris Matter, Ministère des Finances; Steven James, Ministère des

Commentateur:

Tiff Macklem, Banque du Canada

Président:

Ken Norrie, Université de l'Alberta

Dans quelle mesure la politique budgétaire contribue-t-elle à soutenir la croissance économique? Les conférenciers ont examiné les retombées éventuelles sur le plan de l'efficacité économique d'un programme de réduction de la dette publique. Au moyen d'un modèle néo-classique de croissance raffiné posant l'incertitude comme hypothèse, deux scénarios ont été examinés : une réduction de 10 points en 10 ans du ratio de la dette au PIB et une stratégie plus ambitieuse à long terme de réduction de 40 points en 40 ans. D'autres stratégies de réduction de la dette ont été testées et évaluées en fonction de trois objectifs de la politique budgétaire : des politiques de contrôle, de stabilisation, et politiques de système fiscal et de transfert constant et prévisible. Selon les résultats, quelle que soit la stratégie de réduction de la dette, il se produirait des arbitrages entre les trois objectifs de la politique financière. En outre, un plan de réduction de la dette à long terme semble produire des retombées économiques plus importantes. En reportant des réductions d'impôt et/ou d'augmentation des dépenses, une réduction plus importante de la dette entraînerait des réductions d'impôt permanentes plus considérables et un accroissement des possibilités de dépenses – il s'agirait de petits avantages à court terme par rapport à des gains plus importants à long terme.

Un participant a fait remarquer que compte tenu du thème de la conférence, les prévisions économiques de ce genre doivent comprendre une dimension sociale. Alors que les résultats sur le plan financier et monétaire sont claires et susceptibles d'être quantifiés, les répercussions sur les questions, disons, de cohésion sociale, n'étaient pas aussi évidentes. Les conférenciers ont souscrit à ce point de vue, mais ils ont souligné que les mesures quantitatives nécessaires pour les exercices de modélisation de ce genre n'étaient pas faciles à obtenir.

Quels sont les facteurs déterminants de la croissance de la productivité?

Panelistes:

Surendra Gera, Industrie Canada; Wulong Gu, Industrie Canada; Frank C.

Commentateurs:

Tim Sargent, Ministère des Finances; Daniel Treffer, Université de Toronto

Président:

Serge Nadeau, Industrie Canada

Les investissements étrangers font-ils croître la productivité? Dans l'affirmative, en quoi les questions de taille des entreprises et de contrôle étranger sont-elles liées aux taux de croissance plus faible de la productivité que l'on voit dans les industries canadiennes? À l'égard de cette première question, Gera, Gu et Lee ont fait remarquer que l'arrivée d'investissements étrangers directs entraîne des hausses de productivité en faisant diminuer les coûts de production. Les investissements étrangers contribuent donc souvent à améliorer la productivité au pays, et non pas à la faire diminuer. Cela est particulièrement vrai dans les secteurs où le Canada bénéficie d'un avantage comparatif, notamment dans le secteur des ressources, des finances et de l'assurance.

Sargent a souligné qu'en raison de la relation qui existe entre les investissements étrangers et la croissance de la productivité, il est nécessaire d'examiner les autres aspects de la productivité lorsqu'on se livre à des comparaisons internationales. Mettant l'accent sur le secteur manufacturier canadien, Baldwin et Dhaliwal ont insisté sur l'importance de la taille des entreprises et du contrôle étranger. Tant les grandes entreprises que celles contrôlées par des intérêts étrangers ont connu de plus fortes hausses de croissance de la productivité que les petites entreprises et celles qui sont contrôlées par des intérêts canadiens. Treffer a alors avancé une explication partielle de l'écart de productivité par rapport à l'industrie américaine. Au Canada, l'importance relative des petites entreprises a cru substantiellement, tandis que l'inverse est plutôt vrai aux États-Unis. Le taux de productivité plus faible dans les petites entreprises est donc une importante facette de l'ensemble du problème de la productivité.



DÉVELOPPEMENT HUMAIN (suite)

Quels sont les effets de l'environnement sur la santé?

Panelistes: Sholom Glouberman, Réseaux canadiens de recherche en politiques

publiques; Patty Birkwood, Santé Canada

Annalee Yassi, Université du Manitoba

Abby Hoffman, Santé Canada

Président:

Glouberman a fait référence à la philosophie de « bien-être » d'Aristote pour souligner que, du point de vue conceptuel, le lien entre la santé et le bien-être socio-économique n'est pas nouveau. Bien qu'il existe des données au Canada et à l'étranger au sujet de la corrélation entre divers gradients de l'état de santé et d'autres variables telles que le statut social, l'éducation et les niveaux de revenu, il y a pénurie de données sur les relations de cause à effet entre les déterminants sociaux, économiques et environnementaux, d'une part, et la santé et les inégalités sur le plan de la santé, d'autre part. Voilà qui est source de dilemme pour les décideurs, étant donné qu'il faut tenir compte d'un jeu d'influences complexes de plus en plus grand dans l'élaboration des politiques relatives à des domaines tels que la promotion de la santé et la diminution des inégalités sur le plan de la santé.

Birkwood a résumé les conclusions générales de l'étude de 1997 de Santé Canada qui s'intitule *La santé et l'environnement : partenaires pour la vie*, selon laquelle la qualité de l'environnement matériel des Canadiens est bonne, dans l'ensemble. On attribue cependant aux contaminants dans l'environnement des effets néfastes sur la santé dans certaines régions et chez certaines sous-populations. Le rapport met en garde contre le fait que, si, à l'heure actuelle, les niveaux de contaminants ne posent pas de risque pour la santé de la plupart des Canadiens, les niveaux actuels dépasseront le seuil si l'on abandonne les politiques et les programmes gouvernementaux visant à réduire le niveau de contaminants. Yassi a souligné deux tendances nouvelles qui ont de l'importance : 1) une meilleure compréhension des interactions entre les facteurs physiques, sociaux et environnementaux et la santé; 2) l'importance de l'autonomisation des intervenants et de la société dans l'évaluation et la gestion de la santé.

Pauvreté : Nouvelles tendances, nouvelles mesures

Panelistes: David Ross, Conseil canadien de développement social; Michael Hatfield,

Développement des ressources humaines Canada

Pelelope Rowe, Conseil des services communautaires, Terre-Neuve et

Labrador

Président:

François Vaillancourt, Université de Montréal

Pour Ross aussi bien que pour Hatfield, il ne fait aucun doute que la pauvreté, quelle que soit la façon dont on la mesure, est un problème au Canada. Ross s'est principalement attaché à la situation chez les enfants. Les chiffres les plus récents indiquent qu'en 1996, 1,5 million d'enfants vivaient dans la pauvreté, ce qui représente une augmentation de 60 % par rapport à 1989. Il a également fait remarquer que pour la première fois, il est statistiquement prouvé que le revenu familial a des répercussions importantes sur les enfants. En effet, plus ce revenu est élevé, plus les enfants ont la possibilité de se développer pleinement.

Hatfield a indiqué que la pauvreté se concentre de plus en plus dans certains quartiers des grandes villes du Canada, comme à Montréal, à Québec et à Winnipeg. Ces trois villes, qui représentent le septième de la population, renfermaient en 1991 près de la moitié des quartiers défavorisés ou presque défavorisés, de tout le pays. Les résultats provisoires du recensement de 1996 portent à croire que la tendance vers une concentration géographique de la pauvreté se maintient. Pour sa part, Rowe a parlé de la nécessité de mieux intégrer nos politiques de lutte à la pauvreté, soulignant au passage le risque que certaines d'entre elles n'accroissent cette concentration de la pauvreté dans les centres urbains en réduisant les services offerts dans les petites communautés rurales.



DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Investir dans les enfants, investir dans l'avenir

Panelistes:

Commentateur:

Phyllis Colvin, Santé Canada; Raymond Ballargeon, Université de Montréal
Shelley Phipps, Université Dalhousie
David Ross, Conseil canadien de développement social

Président:

Les décideurs devront décortiquer en ses différents aspects cette question complexe qui est celle du développement de l'enfant s'ils souhaitent une collaboration éclairée de la part des législateurs et de la population en général. Ce processus suppose, entre autres choses, l'établissement de points de repère et la réalisation d'analyses comparatives à l'échelle internationale. Que pouvons-nous tirer de l'expérience acquise dans d'autres pays? Certains aspects culturels ont également un rôle à jouer dans l'élaboration des politiques. C'est ainsi, par exemple, que les Canadiens n'accueilleraient pas favorablement le modèle allemand, plus traditionnel, de la cellule familiale qui fait de l'homme le principal soutien de famille et qui laisse à la femme le soin de s'occuper des enfants.

La petite enfance est le stade le plus critique de la croissance, le cerveau se développant à 80 % de sa capacité totale durant les trois premières années. Faute d'un milieu vraiment propice à son épanouissement, l'enfant n'arrivera qu'au prix d'efforts extrêmes à se hisser au même niveau que ceux de son âge qui ont connu une vie plus facile que la sienne. Une question posée a donné lieu à un intéressant débat méthodologique. Ballargeon a souligné que bon nombre de chercheurs considèrent la population tout entière dans leur étude du développement de l'enfant. Selon lui, il serait possible d'adopter une autre approche, soit celle de se pencher sur certains obstacles bien précis (les problèmes de santé mentale, par exemple) et examiner leurs effets sur le comportement des enfants.

Exode des cerveaux : qu'en est-il?

Panelistes:

Scott Murray, Statistique Canada; Janusz Ziemiński, Conférence Board du Canada; Don DeVoretz, Université Simon Fraser

Président:

François Vaillancourt, Université de Montréal

Murray a souligné que les données actuelles ne permettent pas de parler d'un exode massif des cerveaux vers les États-Unis. Le Canada doit effectivement se priver des services de personnes compétentes dans des professions clés, mais leur nombre est infime si l'on se place d'un point de vue historique. Le nombre d'immigrants au Canada dans ses professions est beaucoup plus élevé. C'est ainsi, par exemple, que les diplômés de niveau universitaire qui viennent s'installer au Canada sont quatre fois plus nombreux que ceux qui quittent le pays.

Selon Ziemiński, il convient de prendre en compte le nombre des travailleurs permanents et temporaires qui traversent aux États-Unis. Le nombre des travailleurs temporaires qui ont passé la frontière a considérablement augmenté durant les années 90, au point qu'ils représentent maintenant près de 90 % des travailleurs canadiens qui migrent vers les États-Unis. Tant que le nombre de ceux qui reviennent reste inconnu, on ne peut pas vraiment conclure qu'il n'y a pas un exode des cerveaux. Pour sa part, DeVoretz a fait remarquer qu'au cours des années 80, le Canada a cessé d'être l'importateur net de ressources humaines qu'il avait toujours été pour devenir un exportateur. Les conditions du marché du travail après 1989, et tout particulièrement dans le secteur public, de même que les changements majeurs effectués dans la législation américaine en matière d'immigration, ont fait augmenter le nombre des émigrants canadiens. Du point de vue des finances publiques, cela soulève la question de ce que retire la société de ce qu'elle a investi dans l'éducation de ceux et celles qui vont s'installer aux États-Unis. Pour réduire l'émigration, DeVoretz recommande que les universités se préoccupent davantage de l'offre et de la demande de main-d'œuvre qualifiée dans des secteurs comme les sciences de la santé.



COHÉSION SOCIALE (suite)

La justice sociale et les femmes dans le contexte rural

Panelistes: Lynn Dee Sproule, Santé Canada; Lorri Biesenthal, Ministère de la Justice; Donna Lunn, Community Abuse Program of Rural Ontario; Mary Nelder, M. Nelder Management Services; Inge Roosendaal, International Livestock Management Schools; Donna Hales, Ontario Rural Woman Abuse Program

Président: Andrée Delagrave, Ministère de la Justice

La séance a porté sur la création et la mise en œuvre de l'étude sur la violence faite aux femmes dans l'Ontario rural « Répandre l'idée ». Le Community Abuse Program of Rural Ontario (CAPRO), Santé Canada et le ministère de la Justice ont entamé une recherche dans six agglomérations du Canada dans le but d'étudier comment la violence faite aux femmes contribuait à l'effritement de la cohésion sociale dans les collectivités rurales. Lunn a expliqué que les solutions d'origine urbaine ne réglaient pas nécessairement les problèmes ruraux. Par conséquent, l'étude a été axée sur les problèmes propres aux régions rurales et agricoles. Pour cela, on a eu recours à des méthodes faisant appel à la participation et à la collaboration qui ont souligné l'importance de la participation des collectivités à tous les niveaux du projet. Les panelistes représentaient un large éventail de perspectives sur le projet. Deux des chercheuses associées au projet ont discuté des difficultés liées à l'élaboration de l'étude et des problèmes soulevés par la collecte des données et la préparation du rapport final. La séance s'est terminée par le témoignage ému d'une participante à l'étude qui a loué les avantages personnels et systémiques de ce genre de recherche.

En réponse aux questions de l'auditoire, les panelistes ont discuté de la différence entre les formes de violence faite aux femmes en milieu urbain et en milieu rural, et elles ont expliqué l'avantage de la recherche ayant des assises rurales. La discussion qui a suivi a porté sur le volet de l'étude consacré à l'action, c.-à-d. sur les prochaines étapes qui permettront de transformer ce type de connaissances en changement positif.

Les valeurs canadiennes : évolution ou révolution?

Panelistes: Neil Nevitte, Université de Toronto; Will Kymlicka, Université Queen's

Président: Michael Wernick, Patrimoine canadien

Selon l'analyse que fait Nevitte des sondages sur les valeurs dans le monde (1981, 1990), la confiance de la population dans les institutions gouvernementales et non gouvernementales canadiennes a diminué, et l'intérêt des citoyens à l'égard de la politique et des formes moins conventionnelles de participation politique s'est accru. Les données de sondage indiquent que les Canadiens participent de plus en plus à des activités telles le boycottage, les manifestations illégales et les grèves non officielles et de moins en moins aux formes traditionnelles d'engagement politique (p. ex. adhérer aux partis politiques et aller voter). C'est là le signe d'un changement systématique des valeurs canadiennes. Nevitte conclut que ce changement est le résultat d'une évolution plutôt que d'une révolution et qu'il est lié au changement économiquement et politiquement qui caractérise la fin de la période de l'industrialisation.

Kymlicka convient certes que les valeurs canadiennes ont passablement changé, mais il est plutôt d'avis que le conflit social découle d'une divergence d'identités plutôt que de l'absence de valeurs communes. Etant donné qu'il n'existe pas une seule identité canadienne, la recherche devrait porter davantage sur l'examen des divergences d'identité et leurs répercussions sur la cohésion sociale. Il y a consensus sur le fait que la clé de la cohésion sociale est la capacité des institutions de répondre aux changements de valeurs sociales et de gérer les différences entre les identités nationales.



COHÉSION SOCIALE (suite)

Bâtir la cohésion sociale : le cas de la prévention du crime

Panelistes:

Patricia Bégin, Ministère de la Justice; Tullio Caputo, Université Carleton;
Joan Fisher, Ministère de la Justice

Commentateurs:

Yvonne Andrews, National Youth in Care Network; Martha Kriby, National
Youth in Care Network; Rock Linden, Université du Manitoba

Président:

Ross Hastings, Université d'Ottawa

La reconstruction sociale et économique au cours des 20 dernières années a entraîné la paupérisation d'une partie importante de la population dans les pays industrialisés et la privée de ses droits. Les conférenciers ont soutenu que cette diminution de la cohésion sociale a causé un certain nombre de problèmes sociaux, dont la criminalité chez les jeunes. Faisant état de la désillusion croissante au sujet des modèles de lutte contre la criminalité portant sur les caractéristiques des délinquants, ils ont fait valoir des arguments en faveur de la prévention du crime au moyen du développement social. Cette approche est fondée sur l'hypothèse selon laquelle les racines du crime et de la victimisation sont surtout de nature structurelle et se trouvent dans la collectivité. Par conséquent, elle porte sur des questions comme l'existence de possibilités d'éducation, d'emploi et de loisirs suffisantes et favorise la création de partenariats entre les représentants de la collectivité, les organismes et les organisations pour appuyer leur développement.

Étant donné l'érosion du filet de sécurité sociale, ces programmes figurent de plus en plus sous la rubrique de la prévention du crime. Andrews a fait état du stigmatisme attaché au fait d'être considéré comme un « jeune à risque » et a proposé de mettre l'accent sur les talents et les points forts des jeunes et la prestation de ressources financières et humaines suffisantes pour aider les jeunes à s'aider.

S'effondrer ou s'entraider? Les failles de la société canadienne

Panelistes:

Ravi Pendakur, Patrimoine canadien; Sharon Jeannotte, Patrimoine
Canadien; Andrew Leuty, Patrimoine canadien

Commentateur:

Susan Carter, Conseil canadien de développement social

Président:

Jeff Bullard, Patrimoine canadien

À l'aide des résultats de recensement pour Montréal, Toronto et Vancouver, Pendakur a démontré que les gens qui connaissent une langue minoritaire (autre l'anglais ou le français) ont des revenus moins élevés que les gens d'expression anglaise ou française. La connaissance et l'usage d'une langue minoritaire constituent un très bon indicateur de l'attachement plus poussé à un groupe minoritaire. Il n'a pas été possible d'examiner, au moyen des données dont on dispose, le mécanisme expliquant les raisons pour lesquelles il y a association entre la connaissance d'une langue minoritaire et la faiblesse des revenus. Ces résultats portent à croire cependant qu'il existe une faille apparente dans la société canadienne qui suit les limites des groupes ethniques.

Pour leur part, Jeannotte et Leuty ont brosé un compte rendu de résultats de recherche qui s'appuient sur les volets canadiens des Enquêtes mondiales sur les valeurs de 1981 et de 1990 et du Programme international d'enquête sociale de 1992. Parmi ces résultats figurent la baisse du niveau de bonheur, de satisfaction, du sentiment de maîtrise et d'optimisme à l'égard des perspectives économiques futures chez les jeunes Canadiens au cours de la période visée par les enquêtes. Par ailleurs, les Canadiens plus âgés font preuve d'un niveau plus élevé de bonheur, de satisfaction et d'optimisme à l'égard des perspectives économiques et elles ne manifestent pas de changement en ce qui concerne le sentiment de maîtrise. Ces résultats semblent liés à la baisse du revenu disponible, à un taux d'épargne moindre et à un accroissement des faillites personnelles chez les jeunes, qui considèrent le dur labeur comme un élément du succès moins important qu'une bonne éducation ou que l'ambition. Ceci porte à croire à une faille reposant sur l'âge, qui peut être causée par les changements économiques de la dernière décennie.



COHÉSION SOCIALE

Les conséquences économiques de la cohésion sociale : la perspective

macro-économique

Panelistes:

Mike McCracken, Informetrica Ltée; Dick Stanley, Patrimoine canadien

Commentateur:

Isabella Bakker, Université York

Président:

Lars Osberg, Université Dalhousie

McCracken et Stanley ont tous deux soutenu que l'avenir de l'économie canadienne est tributaire de la cohésion sociale de la population du pays. Ils ont décrit la confiance comme un élément définissant la cohésion sociale. McCracken a montré comment une rupture du lien de confiance influencerait sur le « contrat social » et la croissance économique ainsi que la stabilité sociale et l'autorité morale d'un pays. Stanley a fait porter son examen sur la façon dont la cohésion sociale peut attirer les investissements. Il a expliqué qu'en accroissant les valeurs d'agrement, en réduisant la nécessité de payer pour des produits « défensifs », en favorisant la stabilité politique et de la main-d'œuvre et en augmentant la productivité grâce à l'enthousiasme suscité au sein de la population active, la cohésion sociale peut constituer un puissant aimant servant à attirer les investissements. Stanley et McCracken ont tous deux conclu que les politiques économiques visant à améliorer notre bien-être doivent tenir compte des effets sur la cohésion sociale.

En réponse aux observations de McCracken sur l'exclusion sociale, Bakker a fait état des domaines clés d'où les gens sont exclus, notamment les droits, les ressources et les relations. Elle a également fait remarquer que nous devons élargir notre point de vue pour englober le secteur non commercial et le travail non rémunéré. Parmi les questions soulevées par les intervenants, mentionnons l'opposition entre l'altruisme et l'orientation vers le marché, les préoccupations au sujet des périodes de transition et le fait que la cohésion sociale et la croissance économique se renforcent mutuellement pour attirer les investissements étrangers.

Les conséquences économiques de la cohésion sociale : la perspective micro-économique

Panelistes:

Frances Woolley, Université Carleton; Shelley Phipps, Université Dalhousie

Commentateur:

Paul Leduc Browne, Centre canadien de politiques alternatives

Président:

Lars Osberg, Université Dalhousie

Phipps est d'avis que la cohésion sociale a des conséquences directes sur le bien-être des enfants. Aux fins de cette discussion, la notion de « cohésion sociale » s'étend aux divers types de rapports sociaux auxquels un enfant participe, que ce soit directement (p. ex. avec son père ou sa mère, ou avec les deux) ou indirectement (p. ex. avec les membres du club de soccer de son quartier). Une meilleure compréhension de l'influence que la qualité de ces rapports peut avoir sur son développement pourrait bien nous fournir de nouveaux moyens de mieux adapter nos politiques sociales et économiques aux besoins des enfants. Woolley, pour sa part, a examiné les liens à établir entre le bénévolat et la cohésion sociale. S'appuyant sur les données statistiques disponibles, elle a démontré que ces liens ne sont pas nécessairement aussi directs que certains l'avaient d'abord cru, surtout si l'on considère combien les raisons qui peuvent amener quelqu'un à faire du bénévolat peuvent être variées et, parfois, opposées.

Sous la direction de Leduc Brown, les participants à la discussion se sont penchés sur les limites inhérentes à la théorie économique au chapitre de la cohésion sociale, du bénévolat et de la confiance. En réponse aux commentaires exprimés par une personne de la salle qui voit dans les interactions sociales des facteurs d'inclusion ou d'exclusion, on a souligné l'absolue nécessité de déterminer la nature exacte de ces interactions. La vie d'un itinérant, par exemple, est faite d'une multitude d'interactions quotidiennes qui n'ont que peu d'importance en termes d'inclusion sociale. On a également fait ressortir le rôle fondamental que le gouvernement est appelé à jouer à l'égard des organisations à but non lucratif.



SEANCE PLÉNIÈRE - DÉFIS DE LA CROISSANCE

Paneliste:

Patrick Grady, Global Economics

Co-Animateurs: Paul Henri Lapointe, Sous-ministre adjoint, Ministère des Finances
Andrei Sulzenko, Sous-ministre adjoint, Industrie Canada

L'une des conditions essentielles pour que le Canada reste sur la voie de la prospérité est de bien comprendre les mécanismes de la croissance économique. Malgré tout ce que nous avons pu apprendre sur notre économie, certaines questions fondamentales continuent de se poser, auxquelles le réseau de recherche sur la croissance s'efforce de répondre depuis deux ans. Un regard général porté sur des questions liées à la croissance a permis d'identifier des faiblesses dans certains secteurs jugés prioritaires allant du rôle des politiques macro-économiques aux questions relatives à l'environnement et au développement durable, en passant par le rôle des activités non rémunérées dans l'économie.

Même si une bonne partie de la recherche se poursuit, un certain nombre de conclusions peuvent déjà être tirées. Par exemple, en ce qui a trait à l'optimisation des objectifs en politique macro-économique, la recherche a confirmé qu'en dépit d'un budget fédéral excédentaire, le haut niveau de la dette expose toujours l'économie canadienne aux contrechocs des débâcles économiques d'autres pays.

Au chapitre des facteurs de ralentissement de notre productivité, nous avons appris que l'investissement dans les activités et produits fondés sur l'information est un facteur de croissance plus déterminant que tous les autres types d'investissement. En outre, des études comparatives ont révélé que la piètre performance du Canada par rapport aux États-Unis est principalement attribuable à notre secteur manufacturier, particulièrement en ce qui concerne le faible capital accumulé et la main-d'œuvre moins qualifiée.

Parallèlement au programme de recherche en cours, le réseau sur la croissance compte approfondir deux questions particulièrement importantes. La première touche la place qu'occupe le Canada sur le marché nord-américain, ou, plus précisément, ce large fossé qui sépare la performance économique du Canada et celle des États-Unis. Le Canada doit se mesurer à une économie américaine qui montre une forte productivité, un faible taux de chômage et un niveau de vie plus élevé que le sien. Cette disparité pourrait bien être attribuable à un secteur des entreprises moins novateur.

La seconde question porte sur notre population, avec sa masse de « baby-boomers » vieillissants, un taux de natalité qui demeure faible, et une espérance de vie qui augmente. Ces facteurs témoignent d'une tendance qu'on ne peut ignorer, mais dont l'impact est relativement peu connu. À quel type de demande peut-on s'attendre du côté des services publics? Quelles seront les conséquences pour notre main-d'œuvre?

Ces deux questions ont des implications qui dépassent, et de loin, la simple croissance économique. Leur caractère horizontal suppose que, si l'on veut les aborder correctement, d'autres réseaux, comme celui de la cohésion sociale, du développement humain et de la mondialisation, doivent s'engager dans le processus. Seule une recherche bien orchestrée peut nous permettre de les approfondir suffisamment. Même si d'aucuns peuvent déplorer de retrouver ces questions au programme des gouvernements après autant d'années de recherche, l'enrichissement de nos connaissances continue de nous faire réaliser de nouveaux progrès.



SEANCE PLÉNIÈRE - LES CANONS DE SINGAPOUR

Paneliste:

Robert G. Evans, Professeur d'économie, Université de la Colombie-Britannique

Animateur:

David Dodge, Sous-ministre, Santé Canada

Robert Evans a commencé la session par une mise en garde : la politique de soins de santé du Canada et le débat sur le financement du système de santé, en particulier, ne doivent pas être envisagés sous un angle étroit et de façon rigide. Bien que les soins de santé revêtent de l'importance pour les malades, le système de santé ne s'attaque pas aux causes, et donc à la prévention, de la maladie. C'est pourquoi Evans a proposé que la politique de la santé soit élargie de façon à porter sur les facteurs socio-économiques et les autres déterminants de la santé. Poussant plus loin son raisonnement, il croit que l'état de santé de la population devrait être considéré comme un instantané du processus, plus large, du développement humain.

Evans a fait état de recherches traitant de cette notion élargie de santé. À partir de l'observation générale selon laquelle plus une population a des revenus élevés, meilleur est son état de santé, il a mentionné que pour certains, la maladie était attribuable à la « malchance, à des gènes défectueux, à des comportements à risques ou à des soins de santé inadéquats ». Par contre, des recherches ultérieures fondées sur des données longitudinales individuelles permettent de conclure que ces influences sont exagérées, alors que d'autres facteurs socio-économiques sont sous-estimés. Dans le cadre de ces travaux de recherches, on a étudié des populations humaines (des fonctionnaires) et animales (babouins et singes). Tout en établissant des comparaisons évidentes sur les comportements de ces deux populations assez proches, Evans a souligné le résultat similaire suivant lequel les groupes socio-économiques situés en haut de l'échelle sociale étaient généralement en meilleure santé que les groupes au bas de l'échelle. D'après ces résultats, on a établi des modèles applicables aux animaux et aux humains des incidences sociales sur l'état de santé qui sont fondés sur le stress et les soins généraux (et non l'environnement, les gènes, le comportement ou les soins médicaux). Deux théories concernant les populations humaines s'opposent : est-ce l'acquisition de biens matériels ou les facteurs psycho-sociaux qui expliquent cette incidence sociale sur la santé ?

Au niveau de la société, Evans a présenté des données des États-Unis selon lesquelles les disparités économiques entraînent non seulement des disparités supérieures sur le plan de l'état de santé entre les riches et les pauvres, mais également un niveau moyen de santé inférieur pour l'ensemble de la population.

Evans a signalé que les travaux du Canada dans le domaine des systèmes d'information sur la santé lui permettent d'être un chef de file mondial en ce qui concerne l'établissement de données longitudinales sur les rapports des individus avec le système de soins de santé et les déterminants généraux de la santé. En fait, certaines provinces se dirigent dans cette direction. Ces données permettront aux chercheurs canadiens de mieux explorer les causes de la maladie et par conséquent de tenir un débat plus général sur la politique en matière de santé.



SEANCE PLÉNIÈRE - DÉFINITION DE LA COHÉSION SOCIALE

Panelistes: Jane Jenson, Département des sciences politiques, Université de Montréal, Chercheur associé, Centre des études européennes, Université Harvard

Animateur: Judith Maxwell, Présidente, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques

La cohésion sociale est en haut de la liste des préoccupations politiques dans le monde. Selon M^{me} Jenson, c'est là le fruit de notre époque, une époque bête pour certains, difficile pour d'autres. Pour beaucoup de gens, la mondialisation se traduit par la prospérité économique et le bien-être sur le plan social. D'autres restent aux prises avec la peur et l'incertitude. Malgré le sentiment généralisé d'« écoulement » qui semble primer, on n'arrive pas à s'entendre sur l'origine des problèmes ni sur la façon de les aborder.

M^{me} Jenson soulève une question de base importante : qu'est-ce que la cohésion sociale? Deux définitions, l'une canadienne, l'autre française, ont trois éléments en commun : la cohésion sociale est un processus et non pas une fin, elle définit la collectivité et ses membres et elle s'appuie sur des valeurs communes. M^{me} Jenson donne de la cohésion sociale une définition en cinq volets : l'appartenance/l'isolement; l'inclusion/l'exclusion; la participation/la non-participation; la reconnaissance/le rejet et la légitimité/l'illégitimité.

Elle pose ensuite une autre question : pourquoi la cohésion sociale fait-elle maintenant partie de façon si évidente des discussions politiques? L'OCDE et d'autres organismes laissent entendre que c'est parce que les politiques économiques et le changement politique ont entraîné de fortes pressions structurelles sur la cohésion sociale. Les statistiques révèlent des tendances dans la mauvaise direction : plus de chômage, plus de sans-abri, plus de criminalité, une population en moins bonne santé. De plus en plus, on établit des liens entre les objectifs économiques et sociaux et on semble reconnaître la nécessité de tenir compte des répercussions sociales à long terme des politiques économiques.

Que faisons-nous maintenant? Afin de guider les travaux qui s'effectueront dans ce domaine, M^{me} Jenson a terminé la séance en posant trois grandes questions de recherche.

- Qu'est-ce qui favorise la cohésion sociale?(diverses formes de participation sociale et questions sur le rôle des institutions)
- Que fait la cohésion sociale? (proposition de recherche sur les répercussions de la cohésion sociale sur les personnes, les collectivités, et le rendement économique)
- La cohésion sociale peut-elle être une menace pour la cohésion sociale? (nous devons en savoir plus sur l'équilibre entre le pluralisme et la cohésion).

L'un des délégués a laissé entendre qu'il peut y avoir des situations où l'accroissement des inégalités de revenus peut avoir des résultats bénéfiques comme faire cesser la fuite des cerveaux. Un autre a parlé de la cohésion sociale comme d'une arme à deux tranchants et a souligné le côté sombre de la chose, soit une société fondée sur l'exclusion et l'intolérance. Lorsqu'on lui a demandé de parler de l'incidence des organisations supranationales sur la cohésion sociale au niveau de l'état-nation, M^{me} Jenson a fait remarquer que ce sujet pourrait faire l'objet d'une étude à lui seul. Elle a indiqué que de nouveaux groupes se font jour et que les travaux effectués au Canada contribueront à éclairer le débat sur les questions de cohésion sociale au niveau international.

fonction d'une orientation ou d'un résultat. La deuxième fournit une expertise sur les meilleures façons et les meilleurs moyens d'atteindre les objectifs de la politique. Comme l'a fait remarquer M^{me} Bourgon, la formulation de la politique consiste à transformer ce qui est souhaitable en résultats concrets. En fin de compte, la réalité est le critère ultime d'une saine politique publique.

Elle a également fait état d'une foule de défis que doivent relever les chercheurs dans le domaine des politiques dans le monde d'aujourd'hui. De nombreuses questions, qu'il s'agisse de commerce ou d'environnement, revêtent de plus en plus des dimensions internationales. D'autres, comme la pauvreté, la santé et l'alphabétisme, doivent être abordées par l'ensemble de l'administration publique. Compte tenu de la complexité de ce contexte, la formulation des politiques aujourd'hui doit faire appel à l'engagement accru des citoyens, à l'intensification du travail en équipe au sein des ministères et à des alliances plus solides avec d'autres partenaires de la société, des différents ordres de gouvernement au milieu universitaire, aux instituts de recherche et aux organisations non gouvernementales.

Elle a félicité les participants du Projet de recherche sur les politiques des progrès réalisés jusqu'à maintenant et a indiqué qu'il est devenu un élément essentiel de la réforme du secteur public au Canada. Elle a fait l'éloge de la réponse enthousiaste des chercheurs à l'extérieur de l'administration publique. Parmi les exemples d'efforts visant à renforcer la capacité en matière de politiques au Canada, elle a mentionné la participation extraordinaire de certains des principaux universitaires du Canada dans le cadre du Projet sur les tendances – fruit du partenariat entre le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) et le Projet de recherche sur les politiques – qui constitue un projet passionnant. L'ensemble de la communauté universitaire a aussi fait preuve d'un solide leadership.

En guise de conclusion, M^{me} Bourgon a pris du recul pour réfléchir sur le milieu idéal de la recherche sur les politiques. Un tel milieu serait un « écosystème complexe » dont les contributions proviendraient de nombreuses sources. Il s'appuierait sur divers points de vue (p. ex. régional, autochtone et des deux sexes) et serait tourné vers l'extérieur. Les autres caractéristiques du système serait la sensibilité aux nouvelles questions et à la nécessité de faire participer les citoyens tout comme la transparence et l'ouverture dont il ferait preuve pour exercer ses activités. Elle a terminé son allocution en faisant observer que la communauté de recherche sur les politiques est sur la bonne voie, comme en témoignent la composition et les sujets diversifiés de la conférence.

L'éminent commentateur Jim Nininger a présenté un point de vue du secteur privé sur la création d'un milieu intégré de chercheurs sur les politiques. Il a insisté sur l'importance d'un débat ouvert, en particulier sur son rôle dans le renforcement de la démocratie au Canada. Le gouvernement ne doit pas craindre la concurrence des idées même si elles ne correspondent pas aux positions établies. Il faut renforcer les stimulants pour récompenser la collaboration, et les chercheurs ne doivent pas sacrifier la recherche à long terme pour obéir aux impératifs du court terme. En dépit des difficultés inhérentes à la recherche multidisciplinaire et impliquant plusieurs organisations, le travail additionnel en vaut la peine. Il a exprimé son soutien au Projet de recherche sur les politiques et indiqué qu'il s'agit d'une initiative qu'il vaut la peine de poursuivre.



recherche sur les politiques : favoriser et mettre en œuvre un programme de recherche tourné vers l'avenir, renforcer la capacité du gouvernement fédéral en matière de recherche sur les politiques et favoriser un changement de culture qui contribuera à la réalisation des deux premiers objectifs.

Certains signes avant-coureurs permettent de croire que la communauté de recherche sur les politiques du gouvernement fédéral a adopté une démarche plus horizontale, une orientation plus tournée vers l'avenir et une perspective plus globale. Mais il faut faire davantage, particulièrement en ce qui a trait à la nécessité de sensibiliser le milieu de la recherche. Se fondant sur les conclusions d'une conférence d'investigation organisée par les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques et le Forum des politiques publiques, M. Nymark a dressé une liste de ce qui devrait idéalement caractériser le milieu de la recherche du XXI^e siècle : la diversité, l'établissement d'un programme commun ou tout au moins le partage des plans de travail, une démarche axée sur la collaboration, une plus grande intégration régionale et une plus grande mobilité des gens dans le milieu, et un financement stable.

M. Nymark a terminé en disant qu'il est difficile de faire accepter le travail fondé sur les idées et que nous devons constamment faire la preuve que ce travail rapporte. Il s'agira toujours, dans une certaine mesure, d'une question de confiance. À cet égard, il a remercié M^{me} Bourgon de sa confiance et a souligné que son leadership et sa clairvoyance ont été les principaux moteurs des progrès réalisés jusqu'à maintenant.

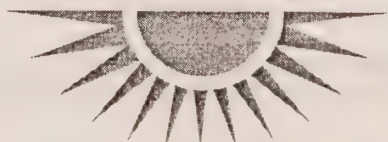
PRÉSENTATION : ÉTABLIR UNE FORTE CAPACITÉ EN MATIÈRE DE POLITIQUE

Conférencière : Jocelyne Bourgon (Bureau du Conseil privé)
Commentateur : Jim Ninninger (Conférence Board du Canada)

Jocelyne Bourgon, greffier du Bureau du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, a donné le ton à la conférence en formulant des observations judicieuses sur la pertinence toujours actuelle de la recherche sur les politiques, les défis auxquels font face les chercheurs du secteur public et les progrès réalisés sur la voie de la constitution d'un solide noyau de chercheurs en matière de politiques au XXI^e siècle.

L'État conserve sa pertinence dans la société moderne. M^{me} Bourgon a fait remarquer que ceux qui prédisaient la fin de l'État nation dans un environnement mondial ont fait fausse route. Ceux qui, il y a peu de temps, faisaient fi du rôle de l'État dans une société moderne doivent de toute urgence élaborer une nouvelle théorie.

Les arguments qu'elle a fait valoir en faveur du rôle de la recherche sur les politiques publiques pour l'efficacité de l'État dans une société moderne étaient particulièrement convaincants. Des politiques publiques judicieuses dépendent de deux ensembles complexes d'évaluations : l'évaluation politique et l'évaluation professionnelle. La première apporte la légitimité démocratique et fait ressortir l'opportunité de se demander si le soutien public existe ou s'il peut être mobilisé en



HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

ÉDITION DU MATIN (JOUR 1) — CONFÉRENCE DE LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES « CRÉER DES LIENS »

BONJOUR! Cette édition matinale de *Horizons* donne un bref compte rendu

de la première journée de la conférence intitulée « La recherche sur les politiques : créer des liens ». Que plus de 500 chercheurs et analystes soient ici rassemblés constitue déjà un fait digne de mention. Vous provenez de l'administration fédérale, des provinces, des universités, des instituts de recherche et du secteur non gouvernemental; dans certains cas, vous êtes même venus de l'étranger. Votre présence illustre l'importance de partager notre savoir, de créer des liens et d'aborder les questions complexes auxquelles le Canada et monde entier devront trouver des réponses durant les prochaines années.

Merci de votre participation et bonne journée à tous.

ALLOCATION DE BIENVENUE ET D'OUVERTURE : Un appel à tous

Jim Lahey a souhaité la bienvenue aux délégués et les a remerciés de leur participation à la première conférence nationale annuelle de recherche sur les politiques, intitulée *Créer des liens*. Il a également fait remarquer que, même si la délégation la plus importante provient de quelque 30 ministères et organismes fédéraux, plus d'une douzaine d'organisations internationales y ont envoyé des représentants, et qu'on y trouve plus de 150 participants des instituts de recherche et des universités canadiennes. Selon lui, cette diversité augure bien pour une conférence qui, en cette époque de « l'après-Seinfeld », porte sur tous les sujets. Il a pressé les participants de discuter les questions abordées, de déterminer et comprendre les liens qui existent entre ces questions et d'établir des moyens d'axer les efforts concertés de tout le milieu sur les questions de demain.

Alan Nymark a poursuivi dans la même direction en notant qu'il faudra davantage resserrer les liens au sein du milieu de la recherche sur les politiques au Canada. Pour cela, il faudra notamment s'acquitter de la tâche vitale et sans fin qui consiste à approfondir ce que nous savons et ce que nous ne savons pas des dossiers nouveaux qui définiront le Canada et le monde dans les années à venir.

Lorsqu'il a présenté la conférencière principale, Jocelyne Bourgon, M. Nymark a fait remarquer que « chaque génération se fait appeler à la fonction publique ». Il félicite M^{me} Bourgon d'avoir lancé pareil appel afin de préparer la fonction publique fédérale au XXI^e siècle, et d'avoir accru la capacité de recherche du gouvernement fédéral. Dans le même ordre d'idées, il trace les grandes lignes des principaux objectifs du Projet de



POLICY RESEARCH INITIATIVE HORIZONS

SUNSET ISSUE (DAY 2) — POLICY RESEARCH CONFERENCE: CREATING LINKAGES

GREETINGS! This sunset issue of Horizons provides you with a snapshot of ideas and reflections from Day 2 of the national policy research conference on creating linkages. We would like to take this opportunity to thank all participants for their interest and involvement in making this year's event a great success. But we would observe that the true test of creating linkages is that they endure and multiply. In short, the process does not end with the conference. We encourage you to take the initiative in building your own linkages, and welcome your ideas and views on new approaches for engaging the policy research community in meaningful ways. If you have an idea that you'd like to follow-up on, please do not hesitate to contact the Policy Research Secretariat at 947-1956. We would be pleased to hear from you.

PLENARY - CANADA'S FUTURE ROLE IN THE WORLD

Panellists: Derek Burney, Chairman and Chief Executive Officer, Bell Canada International;
Huguette Labelle, President, Canadian International Development Agency
Moderator: Gordon Smith, Executive Director, Centre of Global Studies, University of Victoria

Smith drew attention to the conflicting tendencies inherent in globalization, i.e., cohesion and fragmentation. Similar tensions are also manifest in international trade, international development assistance and even Canada-U.S. relations.

In a wide-ranging presentation, Burney explored the implications for Canada of a global world marked by "diffuse power, shared risk and sudden surges". While Canada is in many respects "among the best placed" of countries, he argued strongly against complacency, stating "an affluent past is not prologue".

On the upside, Canada enjoys a reputation of being "North Americans without being Americans", and is adept in the practice of the new global reality of shared sovereignty. On the downside, he said, we are a high cost country, over-taxed, over-governed, and in debt.

How can Canada improve its performance? Burney believes Canada must exploit its position of influence and trust with the United States, and assert itself in international institutions. To punch beyond its weight, Canada must actively develop new ideas and approaches to governance, particularly the development of a "new architecture for the global financial system". He expressed concern that Canada mistook membership in international institutions for real involvement. On the domestic front, he was incredulous that Canada remained the only country in the world without a national securities agency. He also expressed concern about the persistence of internal



trade barriers. Turning to the world scene, Burney advocated Japanese internal reform, the development of a stand-by bail-out package for Brazil, debt relief for developing countries, and having the U.S. Congress honour its commitment to the IMF.

He concluded by stating that he saw the Canadian civil service as a unifying factor, which must continue to be a magnet for the best and brightest across the country. He expressed concerns about judicial activism and "the silence that constitutes policy debate in Ottawa". The demands for quality, objective advice remain, as does the need to uncover a national interest independent of turf or level of government. If politicians are adept in the art of the possible, Burney contends that "a good public servant is adept in the art of making it possible".

Labelle echoed the complex view of globalization developed by Smith and Burney and focussed on its impact for human security. She reflected on the enormous and increasing disparity among peoples where more than 1 billion people still live in abject poverty, subsisting on less than \$1 a day. Issues where developing countries will play an integral role include: impact of population growth (source of 95% of future growth); insufficient investment in health as witnessed by the return of malaria; global environmental climate change and degradation (through developing world industrialization); and armed conflicts within and between countries (e.g., Bosnia and Great Lakes of Africa).

The challenge, according to Labelle is to deal with issues of poverty and inequality, to find better ways to integrate economies of developed and developing countries, and to work together on environmental issues in a way that will assist developing countries to industrialize with modern technologies.

PLENARY - CREATING LINKAGES

Panellists: Keith Banting, Queen's University; John Helliwell, University of British Columbia; Marc Renaud, Social Sciences and Humanities Research Council of Canada; Penelope Rowe, Community Services Council, Newfoundland and Labrador

Moderator: Judith Maxwell, Canadian Policy Research Networks

Maxwell identified the purpose of the session as drawing together threads from the "intellectual feast" of the past two days, touching both on the content and on how we advance the process of working together. She described the panellists as four champions for policy research -- four role models for policy researchers. Maxwell then posed a series of questions to the panellists.

What is the most remarkable thing that has happened during this conference? Banting was encouraged by the federal government's growing interest in external research as a source of information for policy development. He also suggested that the traditional debate about curiosity-driven versus policy-relevant research had been "blown out of the water" by the conference. Helliwell was struck by the sheer variety of linkages that need to be made: linkages between government and the outside; among countries; across disciplines; among sectors; across viewpoints and ideologies. Communication must



precede understanding and institutions matter since these are the structures in which debate takes place. Renaud was impressed by the cultural diversity of the audience, i.e. government, think tanks, academe. He pointed out that opportunities for academics to talk to people who work in think tanks or for government are rare. Rowe observed that in a vast country like Canada, it is difficult to strike the right kind of balance. Geographic distances mean that more attention needs to be paid to integrating regional groups.

What are issues that need to be addressed in a multidisciplinary way? Both Banting and Renaud agreed that all of today's and tomorrow's issues benefit from a multidisciplinary perspective. Banting commented that the need for multidisciplinary has become standard patter, but it is not taken seriously. As an example, he expressed disappointment in the degree to which social and economic issues remain separate. For Renaud, multidisciplinary enriches knowledge and is absolutely key to the future. On the rift between social and economic policy, he remarked that the former is a factor in shaping the latter and that social policy should not be the ambulance for the victims of economic policy. Health, national identity, governance and climate change were issues that Renaud identified as needing "new marriages" within the research community.

What are the barriers to multidisciplinary research? According to Renaud, there are institutional barriers in government and in universities. Other barriers include too narrow a definition of policy-relevant research and public demand for simple solutions to complex issues. Bridging institutions, in Helliwell's view, are key to breaking down the barriers and the education system is critical to building bridges. National, regional and global media have an important role as educators. He suggested that the public's tolerance for complexity needs to be built up.

What is the role of the external-to-government policy research community? Rowe observed that external-to-government organizations can play an important role in studying the impact of policies. To involve these groups, in particular not-for-profit and community-based organizations, a clear commitment is required on the part of the federal government. This means developing a systematic, ongoing approach to collaboration. It also means thinking about resourcing organizations to facilitate their participation.

Maxwell concluded by observing that to "create linkages" investment is needed in communication, in building relationships and in new institutions.



PLENARY - QUO VADIS?

Panellists: Gilles Bertrand, European Commission; Joseph K. Ingram, World Bank; Pierre-Alain Schieb, Organization for Economic Co-operation and Development
Moderator: David Zussman, Public Policy Forum and Management Research Centre

Zussman opened by observing that the conference demonstrated to him that, despite cutbacks, innovative research was occurring throughout the federal government. He then turned to the international panel of representatives from the World Bank, OECD and European Commission and asked them to share their own perspectives on creating linkages and on the major issues that will be affecting the world in future years.

The challenge of creating linkages appears to be universal. Panellists shared their view that effective linkages were essential to the development of high quality work, but were difficult to develop without sustained effort and attention. They noted that linkage development was a challenge not only among organizations, but within them. To be effective, special attention should be paid to "learning by doing", the need to bring diverse groups together, the importance of building brainstorming into procedures, as well as the importance of building institutional capacity to disseminate, synthesize, create and share information.

Accessing the appropriate part of an organization is also essential. In this regard, Bertrand observed that it is middle managers who are often most turf sensitive and likely to block meaningful collaboration. He also stressed the importance of building iterative processes.

In response to a question by Zussman on "the one or two issues that will dominate your work in future years", the panellists responded with a wide-ranging discussion of world trends that showed the complexity, inter-linkages and diversity of horizontal issues in a global world.

Ingram stressed a need to get a handle on globalization. Researchers must move beyond capitalist triumphalism, and get a better understanding of the risks (e.g., financial volatility, vulnerability, and "contagions"). The continued growth of mega-cities, some the size of medium sized countries, and our growing "ecological footprint" were cited as causes of concern. On the development front, he stressed the role of knowledge in growth and prosperity, and the need for sound regulation, anti-corruption efforts, and building institutional capacity in the developing world. Schieb stressed technology issues, in such areas as human genetics, genetically altered food and energy technologies (e.g., solar power). He expressed concern over the future of China and the stresses caused by the ageing of the developed world (e.g., pensions and health care). For Bertrand, issues of governance played a leading role. He felt that information technologies and growing demands from citizens might lead to greater shared decision-making. He also stressed the importance of policy pre-positioning in advance of developments and the need for Europe to remain engaged in the world. If the discussion is any indication, we are fated to "live in interesting times".



SOCIAL COHESION

Citizen Participation, Engagement and Social Cohesion

Panellists: Sherri Torjman, Caledon Institute of Social Policy; David Cameron, University of Toronto
Discussants: David Docherty, Wilfrid Laurier University; Yvonne M. Hébert, University of Calgary
Chair: Paul Bernard, University of Montreal

Cameron described citizen engagement as *active citizenship* -- where citizens are directly involved in making decisions about critical issues. It is important for improving democratic functioning and for strengthening national unity. He argued that the implications and role changes are significant. First, citizens require the same quality of information and time as policy analysts and decision-makers. Second, politicians must suspend their normal activities and submit to a process without a pre-determined conclusion – they must champion an issue without prescribing a solution. Third, public servants must serve the engagement process rather than the will of the public's elected officials.

The inordinate reliance on public opinion polls are, suggested Torjman, a threat to democracy. They tend to support the interests of the majority, leaving those of the marginalised un-represented. She argued that citizen participation is fundamental in a civil society, but that current models of consultation can be characterized as "public hearing" rather than "public listening". Discussants agreed on the importance of citizen participation in modern democratic societies. Docherty suggested that there needed to be some articulation of the rules, while Hébert focused on the importance of citizen education in fostering the skills, concepts and values needed to support such participation.

Economic Consequences of Social Cohesion: Regions and Communities

Panellists: John Helliwell, University of British Columbia; Jane Friesen, Simon Fraser University
Discussant: Ghislain Savoie, Canadian Heritage
Chair: Lars Osberg, Dalhousie University

In the realm of economic policy, generalized quality of life and economic prosperity are often seen as competing goals. However, a number of social scientists have begun to explore the role of a cohesive social fabric in generating market efficiency. Friesen and Helliwell discussed the results of their respective research on the links between economic performance, on the one hand, and social interaction and social capital, on the other. They found little empirical evidence of such links, largely because of the limitations of current data. Nonetheless, they maintained that such links are plausible and merit further consideration.

Savoie agreed with these findings and added that the possible role of mass communications and of the information highway in generating new forms of communities also merited study. He argued that ethnographic studies on these emerging issues could contribute to the debate on the economic consequences of social cohesion.



HUMAN DEVELOPMENT

Is Income Inequality Really Growing in Canada?

Panellist: Michael Wolfson, Statistics Canada

Discussants: Thomas Lemieux, University of Montreal, David Ross, Canadian Council on Social Development

Chair: Jean-Pierre Voyer, Human Resources Development Canada

Wolfson provided new perspectives on the commonly held view that U.S. society is both richer and more unequal than Canada's, and that both have become more unequal in the last decade. Even though the U.S. economy is larger in terms of output per capita, U.S. workers are not necessarily better off than their Canadian counterparts. In 1995, up to 75% of Canadian workers had earnings similar to their U.S. counterparts (after adjustments for purchasing power parities). The difference comes from the greater degree of earnings inequality in the U.S. where the very rich pull up average earnings much more than in Canada. While earnings inequality in Canada rose from 1974 to 1985, it fell slightly from 1985 to 1995. In Canada, the proportion of workers with earnings close to the median rose between 1985 and 1995. Far from disappearing, therefore, Canada's middle class has grown during that decade. This contrasts with the U.S. experience -- a steady increase in earnings inequality. Wolfson added that the overall stability in earnings inequality in Canada concealed important changes in earnings among various groups of workers with some gains for some -- i.e., older workers and a decline for others -- notably younger workers.

Lemieux emphasized the importance of the reduction in (real) minimum wages in the U.S. in explaining rising earnings inequality in that country in the 1980s. It has negatively affected the earnings of people working at minimum wage or slightly above it. Ross noted the importance of the time period when considering earnings or income inequality in Canada. The issue is the growing market income inequality in Canada between 1973 and 1996 and the inability of our social programs to continue to offset growing market inequality due to recent reductions in transfer payments to individuals.

How Do We Know Whether Things Are Getting Better Or Worse? For Whom?

Panellists: Derrick Thomas, Statistics Canada; Sheila Regehr, Status of Women Canada; Dan Beavon, Department of Indian Affairs and Northern Development

Chair: Andrew Sharpe, Centre for the Study of Living Standards

Socio-economic indicators are used to monitor trends and to examine the effects of policy changes. Thomas gave an overview of the indicators that are being developed to measure social cohesion. There are normative choices involved: the indicators picked will depend on the type of social cohesion studied. For each of the many different perspectives on social cohesion, different and possibly contrary empirical results will follow. A variety of indicators were presented, including migration as a proportion of population (both provincial and international) and the amount spent on gifts as a proportion of expenditures. These preliminary empirical results indicate that social cohesion does not appear to be on a steep downward trend.

Regehr presented the results of the economic gender equality project. Indicators presented surrounded three concepts: income, work (both paid and unpaid) and learning. Beavon used the Human Development Index to compare the condition of the First Nations with the rest of Canada and the rest of the world. Whereas Canada ranked first internationally, the First Nations ranked 47th, still situating them amongst highly developed countries. Looking at this indicator through time, the gap between Canada and First Nations has decreased.



GROWTH

Linking the Environment and the Economy

Panellists: Rob Smith, Statistics Canada; Alice Born, Statistics Canada

Discussants: Hans Messinger, Statistics Canada, John de Gonzague, Environment Canada

Chair: Brian Guthrie, The Conference Board of Canada

Economic growth and environmental sustainability are seen as important societal objectives, but traditional measures of economic performance such as GNP are falling under increasing criticism for failing to account for both the positive and negative impacts of economic activity on the environment. Smith described the emerging macro environment-economy indicators and systems of environmental accounts that attempt to reflect the depletion of environmental assets, material and waste flows, and environmental protection expenditures. While environmental accounts are compatible with national accounts, comprehensive in coverage, and consistent over time, at present they focus only on measurable market-based activities. Messinger noted how work on environmental accounts has contributed to the development of Genuine Progress Indicators for Canada and the United States consisting of GNP figures adjusted downward to account for a range of environmental impacts.

Born explained how Statistics Canada is working to develop environmental indicators through surveys of the environmental industry sector and of environmental protection expenditures in the public and private sectors. De Gonzague highlighted the importance of such work for policy makers to ensure that policies do not promote economic growth at the expense of the environment.

Recognizing Non-Market Activities in the Economy

Panellists: Chris Jackson, Statistics Canada; Andrew S. Harvey, Saint Mary's University; Isabella Bakker, York University

Chair: Mike McCracken, Informetrica

As a fundamental economic agent within the Canadian economy, the household unit is the linchpin for a number of explicit monetary activities and several less understood non-monetary ones. Recognizing, and understanding, the role of unpaid work is critical to formulating effective macro-economic policies. Additionally, the issue has important gender implications, as women account for two-thirds of all unpaid work activity. For many women, economic activity has a large unpaid component, the so-called reproductive economy.

A large part of the session was devoted to methods by which unpaid activity could be integrated into the traditional System of National Accounts (SNA). As a satellite account of the SNA, activities such as household maintenance, care, personal development, and volunteering, could be estimated using an output based valuation method and data from the census and time-use surveys. Questioners from the floor pointed out several methodological limitations to current techniques, particularly what wage rate to use and situations of joint production.



GLOBAL CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

International Institutions: Future Roles

Panellist: Kim Richard Nossal, McMaster University
Discussant: Marie Bernard-Meunier, Department of Foreign Affairs and International Trade
Chair: Alan Sullivan, Canadian Institute of International Affairs

Nossal criticized the assumption expressed in Global Challenges and Opportunities Research Report two that the UN system badly needs reform and restructuring. Although the authors of this report subsequently countered Nossal's allegation that the report was overly negative and excessive in its conclusions, he argued that the UN system does work despite evidence of inequity and other obstacles. He suggested that major redistribution within the UN system and a globally-elected assembly with some reallocation powers are unlikely to garner support. Instead, he proposed incremental changes.

Bernard-Meunier agreed with Nossal's analysis. She stressed the necessity to bear in mind the UN's fundamental role in creating and maintaining peace while proposing practical change where required. Bernard-Meunier called for a balance between cynicism and evangelism in charting the future of the UN and underscored the importance of human rights amongst the full range of UN responsibilities. She suggested that regional institutions might take up global slack in the UN where it exists. Nossal and Bernard-Meunier agreed that Canada enjoys respect in the UN and that Canadians, in turn, respect the UN.

New Dimensions in Human Security

Panellist: Margaret Catley-Carlson, Population Council, New York
Discussant: André Juneau, Health Canada
Chair: Maureen O'Neill, International Development Research Centre

Referencing Helen Keller's observation that "human security is a superstition", Catley-Carlson suggested that our goal is one of raising human security, not pretending that threats can be eliminated. In a world where problems seem overwhelming, one of the major challenges can be "moving off of square zero". That said, Catley-Carlson brought a hopeful message citing a number of statistics that indicate improvement in the developing world and noting that the area of population growth in particular, is amenable to solutions. The challenge in population growth is educating the girl child, particularly creating an adolescence for females in the developing world. Other areas include improving food technologies and production, labour negotiations and increased spending for societal needs.

Juneau focussed on the human security dimension of health, particularly the blurring of international and domestic health issues. In addition, trade, immigration and health were cited as examples of global issues requiring more research to understand their interaction. Juneau noted that the health community feels it has been left out of international discussions affecting it. With international trade forums being better developed than international labour, environment and health forums, there was discussion, in response to a question from the floor of whether it was better to work through existing, though possibly unfriendly trade forums, or to try to develop new institutions. Catley-Carlson observed that Canada should become more outward-looking in its search for policy solutions, by making better use of comparative analysis.



SCIENCE AND INNOVATION

Innovation and Societal Learning for Sustainable Development

Panellists: Brian Kelly, Environics International; David Bell, York Centre for Applied Sustainability; Jim Leslie, International Institute for Sustainable Development

Panellists shared their experiences regarding the formulation and implementation of strategies for sustainable development. Bell presented the Search Conference approach that emphasized reaching consensus with stakeholders on objectives and barriers. Kelly discussed scenario building as a means to test the resiliency of organizations to the forces shaping their environment. Leslie presented the key elements and impediments for the implementation of these strategies within an organization.

A common thread throughout the discussion was the challenge of how to undertake organizational strategy and public policy development in a highly uncertain environment. The need to adopt a long term view was emphasized, and drawn out by the Native analogy to the "seven generations" model, where consideration is given not only to the four existing generations, but to the three yet unborn.

"Community" Responses to the Knowledge Based Economy (KBE)

Panellists: Gary Sawchuk, Industry Canada; Pamela Christie, Industry Canada; Lois Stevenson, Industry Canada

Discussants: Dinah Lavoie, University of Montreal, Gaëtan Tremblay, University of Quebec at Montreal

Chair: Ned Ellis, Canadian Heritage

Ellis observed that an emerging theme of the conference appeared to be an appreciation of the linkages between economic growth and the organization of society. Social cohesion may be said to result from reducing the marginalization of various groups by increasing their participation in the economy as well as in our social, cultural and political institutions. This workshop offered an opportunity to examine the progress and prospects of women and Aboriginal entrepreneurs in this context.

Sawchuk and Christie reported that entrepreneurship is becoming increasingly important in the Canadian economy and in Aboriginal society, with the number of self-employed Aboriginal people growing more than 2 ½ times faster than the national rate of increase. However, the lower rate of profitability of these businesses in the context of a young and growing Aboriginal population suggests that attention must be given to building the capacity of Aboriginal entrepreneurs and to positioning them to fully participate in the knowledge-based economy (KBE). Like Aboriginals, women have higher rates of entrepreneurship, particularly among the young, than the general population and face particular challenges in accessing capital. Discussants pointed to the need for further research to clarify and illuminate the characteristics of Aboriginal and women entrepreneurs to better define possible responses that will encourage and promote their successful participation in the KBE.



CLOSING REMARKS

Jim Lahey and Alan Nymark, Co-Chairs, Policy Research Committee

The conference ended on several high notes – some emanating from adjoining halls. Speaking on behalf of the Policy Research Initiative (PRI), Nymark thanked participants for their ideas and enthusiasm throughout the past 2 days. There is clearly an “active marketplace of ideas” that depends on relationships, institutions, and people. Nymark promised that the PRI would incorporate the insights on “creating linkages” in a status report to the Deputy Minister community that would be made available to conference participants. One component of this report will elaborate on a “common space model” designed to improve linkages and foster relationships across different parts of the community.

Lahey prefaced his remarks by observing that, in a sense, the national policy research conference on creating linkages was “specifically about everything” and, with its many workshops, was the “policy equivalent of channel surfing”. This creative anarchy was intentional because periodic, broad exposure to a wide range of issues creates its own synergies. He noted that there was a consensus on improving interaction. The question is “how best to do it?” In this regard, Lahey shared a number of personal observations. “Patient capital” is required to realize research’s long-term pay-off. Maximizing this payoff requires personal and collective efforts to work within organizations and across the community. It means being willing to risk inconvenient results by “institutionalizing curiosity” and by challenging, redefining and reformulating organizational shibboleths and perspectives.

Citing the British model’s greater engagement of academics in government policy research and discussions, as well as the need to engage community and regional groups, Lahey observed that the community should be prepared to adopt innovative methodologies and new institutional structures. Both Lahey and Nymark observed that leadership occurs at all levels of an organization and encouraged delegates to think creatively on how they might create linkages within and among their own institutions.



Horizons Sunset Team

Editors:

Colette Arnal (PRS), Allen Sutherland (PRS)

Contributors:

Neil Bouwer (PCO), Tamara Candido (PRS), Marilyn Cayer (CIDA), John Foote (CH), Maxine Grier (NRCan), Tina Hattem (Justice), Chantal Hicks (STC), Gaétan Lafortune (PRS), Effie Panousos (PRS), Roger Roberge (PRS), Paul Thompson (PCO), Johanne Valcourt (PRS), George Wieringa (CIDA)

Translators:

Traduction was provided by « Traducteurs réunis ».



Équipe d'Horizons - Édition du matin

Éditeurs :

Colette Arnal (SRP), Allen Sutherland (SRP)

Contributeurs :

Neil Bouwer (BCP), Tamara Candido (SRP), Marilyn Cayer (ACDI), John Foote (PC), Maxine Grier (RNCan), Tina Hattem (Justice), Chantal Hicks (SC), Gaétan Lafortune (SRP), Effie Panousos (SRP), Roger Roberge (SRP), Paul Thompson (BCP), Johanne Valcourt (SRP), George Wieringa (ACDI)

Traducteurs :

Équipe de "Traducteurs Réunis"



Mot de clôture

Jim Lahey et Alan Nymark, Coprésidents du Comité de la recherche sur les politiques

La conférence s'est terminée sur un temps fort – en partie attribuable aux résultats des travaux dans des salles voisines. Nymark a parlé du Projet de recherche sur les politiques (PRP) et il a remercié les participants de leurs idées et de l'enthousiasme manifesté tout au long des deux journées de la conférence. Manifestement, il y a un « marché des idées actif » qui dépend des rapports, des institutions et des gens. Nymark a promis que le PRP comprendrait des aperçus sur la « création de liens » dans un rapport d'étape à l'intention des sous-ministres qui sera mis à la disposition des participants. Une composante de ce rapport traitera d'un « modèle d'espace commun » qui contribuera à améliorer les liens et favorisera les rapports entre les différents éléments de la collectivité.

Lahey a commencé par dire qu'en un sens, la conférence nationale de la recherche sur les politiques portait spécifiquement « sur tout » et que les nombreux ateliers ont été « l'équivalent politique d'une navigation tous azimuts ». Cette anarchie créatrice était intentionnelle parce que l'exposition périodique et intense à une vaste gamme de problèmes crée sa propre synergie. Il a noté le consensus sur l'amélioration de l'interaction. « Quelle est la meilleure façon d'y parvenir? », voilà la question qui se pose. À cet égard, Lahey a partagé un certain nombre d'observations personnelles. Il faut des « capitaux patients » pour que la recherche donne des résultats à long terme. Pour maximiser les retombées, il faut des efforts personnels et collectifs au sein des organismes et à l'échelle de la collectivité. Il faut même risquer d'en arriver à des résultats qui dérangent en « institutionnalisant la curiosité » et en contestant, en redéfinissant et en reformulant les jargons et les perspectives organisationnelles.

Lahey a cité le modèle britannique d'un plus grand engagement des milieux universitaires dans les travaux de recherche stratégique et de discussion politiques, de même que la nécessité d'engager la collectivité et des groupes régionaux, pour rappeler que la collectivité devrait être prête à adopter des méthodologies novatrices et de nouvelles structures institutionnelles. Lahey et Nymark estiment qu'il y a un leadership à tous les niveaux d'une organisation et ils ont incité les délégués à réfléchir de manière créatrice à la façon dont ils pourraient créer des liens à l'intérieur de leurs propres institutions et entre elles.



Innovation et apprentissage de la société pour un développement durable

Panelistes: Brian Kelly, Environics International; David Bell, Université York; Jim Leslie, International Institute for Sustainable Development

Les panelistes ont mis en commun leur expérience de la formulation et de la mise en œuvre de stratégies en matière de développement durable. Bell a présenté l'approche de la conférence d'investigation, qui fait porter l'accent sur l'établissement d'un consensus entre les intervenants au sujet des objectifs et des obstacles. Kelly a proposé l'élaboration de scénarios comme méthode pour tester la résistance des organisations face aux forces qui façonneront leur environnement. Leslie a exposé les éléments clés et les obstacles à la mise en œuvre de ces stratégies au sein des organisations.

Le fil conducteur de la discussion était le défi que présente l'élaboration de stratégies organisationnelles et de politiques publiques dans un climat caractérisé par l'incertitude. La nécessité d'adopter une vision à long terme a été soulignée et élargie en se servant de l'analogie autochtone du modèle des « sept générations », qui tient compte non seulement des quatre générations existantes mais aussi des trois générations à naître.

Les réactions communautaires à l'économie axée sur le savoir

Panelistes: Gary Sawchuk, Industrie Canada; Pamela Christie, Industrie Canada; Lois Stevenson, Industrie Canada
Commentateurs: Dinah Lavoie, Université de Montréal; Gaëtan Tremblay, Université du Québec à Montréal
Président: Ned Ellis, Patrimoine canadien

Ellis a fait observer qu'un nouveau thème, soit l'évaluation des liens entre la croissance économique et l'organisation de la société, semble s'être dégagé de la conférence. On peut affirmer que la cohésion sociale est liée à une marginalisation moindre de divers groupes du fait d'une participation accrue à l'économie et aux activités de nos institutions sociales, culturelles et politiques. Cet atelier a permis d'examiner dans ce contexte les progrès réalisés et l'avenir des femmes et des Autochtones entrepreneurs.

Sawchuk et Christie ont indiqué que l'entrepreneuriat devient de plus en plus important dans l'économie canadienne et la les peuples autochtones, le nombre de travailleurs autochtones autonomes ayant cru deux fois et demi plus vite que le taux national. Toutefois, le taux inférieur de rentabilité de ces entreprises dans une population autochtone jeune et en pleine croissance indique qu'il faut s'employer à renforcer les capacités des entrepreneurs autochtones et à les positionner afin qu'ils participent pleinement à l'économie axée sur le savoir. De même, plus de femmes que d'hommes, en particulier les jeunes femmes, deviennent entrepreneurs, mais, comme les Autochtones en général, elles ont de la difficulté à accéder aux capitaux. Les commentateurs soulignent la nécessité de poursuivre la recherche pour clarifier et expliquer les caractéristiques des Autochtones et des femmes entrepreneurs, afin de mieux cerner les réponses qui encourageront et favoriseront leur participation à l'économie du savoir.



DÉFIS ET POSSIBILITÉS DE LA MONDIALISATION

Les institutions internationales : leurs rôles à l'avenir

Paneliste:

Kim Richard Nossal, Université McMaster

Commentatrice:

Marie Bernard-Meunier, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce

international

Président:

Alan Sullivan, Institut canadien des affaires internationales

Nossal a critiqué l'hypothèse exprimée dans le deuxième Rapport sur les Défis et possibilités de la mondialisation et selon laquelle la structure de l'ONU a grandement besoin d'une réforme. Bien que les auteurs du rapport aient par la suite rejeté les allégations selon lesquelles le rapport est exagérément négatif et excessif dans ses conclusions, Nossal a soutenu que le système de l'ONU fonctionne bien malgré l'évidence d'une certaine injustice et d'autres obstacles. Il a laissé entendre qu'une redistribution majeure des éléments internes du système de l'ONU et le passage à une assemblée élue à l'échelle de la planète assorti d'un certain réaménagement des pouvoirs ne recueillerait pas beaucoup d'appui. Il propose plutôt des changements progressifs.

Bernard-Meunier est d'accord avec l'analyse de Nossal. Selon elle, il faut garder à l'esprit le rôle fondamental de l'ONU dans l'établissement et le maintien de la paix tout en proposant les changements nécessaires. Bernard-Meunier souhaite un équilibre entre cynisme et évangélisme pour tracer l'avenir de l'ONU et elle a insisté sur l'importance des droits de la personne dans toute la gamme des responsabilités des Nations Unies. Elle estime que les institutions régionales pourraient prendre le relais de l'ONU là où il y a lieu. Nossal et Bernard-Meunier ont convenu que le Canada est respecté au sein des Nations Unies et que les Canadiens respectent également l'institution.

Les nouvelles dimensions de la sécurité humaine

Paneliste:

Margaret Catley-Carlson, Conseil de la population, New York

Commentateur:

André Juneau, Santé Canada

Présidente:

Maureen O'Neill, Centre de recherches pour le développement international

Faisant allusion à l'observation d'Helen Keller au sujet de la sécurité humaine qui constitue « une superstition », Catley-Carlson a laissé entendre que notre but consistait à accroître la sécurité humaine, et non pas à prétendre que les menaces pouvaient toutes être écartées. Dans un monde où les problèmes semblent insurmontables, l'un des grands défis consiste peut-être à passer de la « case zéro » à la case départ. Cela dit, Catley-Carlson a livré un message d'espoir, citant certaines statistiques qui indiquent une amélioration dans le monde en développement et signalant que la croissance démographique, en particulier, se prête à des solutions. Le défi de la croissance démographique réside dans l'éducation des jeunes filles, notamment pour leur ménager une adolescence dans le monde en développement. Parmi les autres secteurs, on a mentionné les technologies et la production alimentaires, les négociations collectives et les dépenses accrues au titre des besoins sociaux.

Juneau a mis l'accent sur la dimension sécurité humaine de la santé et en particulier la convergence des problèmes de santé internationaux et nationaux. En outre, le commerce, l'immigration et la santé ont été mentionnés pour illustrer les questions mondiales devant faire l'objet de recherches plus poussées, en vue de mieux comprendre leur interaction. Juneau a signalé que les milieux de la santé ont l'impression d'avoir été tenus à l'écart des discussions internationales qui les touchent. Maintenant que les tribunes du commerce international sont plus développées que les instances mondiales du travail, de la santé et de l'environnement, les participants ont orienté la discussion en fonction d'une question de l'assistance concernant l'opportunité de travailler par l'entremise des tribunes commerciales existantes, quoique peut-être hostiles, ou de tenter de créer de nouvelles institutions. Catley-Carlson a fait remarquer que le Canada s'ouvre plus vers l'extérieur dans la recherche de solutions et utilise à meilleur escient l'analyse comparative.



CROISSANCE

Maillage de l'environnement et de l'économie

Panelistes:

Rob Smith, Statistique Canada; Alice Born, Statistique Canada
Hans Messinger, Statistique Canada; John de Gonzague, Environnement Canada

Président:

Brian Guthrie, Conférence Board du Canada

La croissance économique et la durabilité de l'environnement sont perçues comme des objectifs sociaux importants, mais des mesures traditionnelles de la performance économique comme le PIB sont l'objet de critiques de plus en vives parce qu'elles ne tiennent pas compte des retombées négatives et positives de l'activité économique sur l'environnement. Smith a décrit les indicateurs économiques de macroenvironnement qui se développent et des systèmes de comptes environnementaux qui tentent de refléter la diminution des actifs environnementaux, la production matérielle et des déchets et les dépenses pour la protection de l'environnement. Malgré le fait que les comptes environnementaux soient compatibles avec les comptes nationaux, et qu'ils offrent une couverture complète et uniforme dans le temps, ils ne portent que sur des activités mesurables de l'économie de marché. Messinger a noté comment le travail sur les comptes environnementaux a contribué à l'élaboration, pour le Canada et les États-Unis, de véritables indicateurs de progrès qui comprennent des données sur le PIB rajustées à la baisse pour tenir compte d'une vaste gamme de répercussions environnementales.

Born a expliqué comment Statistique Canada travaille pour élaborer des indicateurs environnementaux à l'aide d'enquêtes sur le secteur de l'éco-industrie et sur les dépenses pour la protection de l'environnement dans les secteurs public et privé. Pour sa part, de Gonzague a mis en lumière l'importance de ce travail pour permettre aux décideurs de s'assurer que les politiques ne favorisent pas la croissance économique au détriment de l'environnement.

Comment tenir compte des activités non rémunérées dans l'économie?

Panelistes:

Chris Jackson, Statistique Canada; Andrew S. Harvey, Université Saint Mary's, Isabella Bakker, Université York

Président:

Mike McCracken, Informetrica

En tant qu'agent économique fondamental de l'économie canadienne, les ménages sont l'unité de base de certaines activités monétaires explicites et de plusieurs autres activités non monétaires moins bien comprises. Il est essentiel de reconnaître et de comprendre le rôle du travail non rémunéré si on veut formuler des politiques macro-économiques efficaces. De plus, la question comporte des conséquences importantes pour ce qui est des sexes, puisque les femmes exécutent les deux tiers du travail non rémunéré. Pour plusieurs femmes, l'activité économique comprend une large composante de travail non rémunéré, ce que l'on appelle l'économie de reproduction.

Une grande partie de la session a été consacrée aux méthodes qui permettraient d'intégrer le travail non rémunéré dans le système de comptabilité nationale (SCN) traditionnel. En tant que compte satellite du SCN, on pourrait estimer la valeur d'activités comme les tâches domestiques, le soin des enfants, le développement personnel et le bénévolat à l'aide d'une méthode et de données d'évaluation de la valeur basées sur les recensements et les enquêtes sur les emplois du temps. Les questions des participants ont mis en lumière plusieurs limites méthodologiques des techniques courantes, particulièrement le taux de salaire à utiliser et les situations de production conjointe.



DÉVELOPPEMENT HUMAIN

L'inégalité des revenus : l'écart se creuse-t-il au Canada?

Paneliste:

Michael Wolfson, Statistique Canada

Commentateurs:

Thomas Lemieux, Université de Montréal; David Ross, Conseil canadien de développement social

Président:

Jean-Pierre Voyer, Développement des ressources humaines Canada

Wolfson a offert de nouvelles perspectives sur l'opinion répandue qui veut que la société américaine soit plus riche que la société canadienne et que les inégalités de revenu dans l'une et l'autre ont augmenté depuis les dix dernières années. Même si la production sont pas nécessairement en meilleure situation financière que les travailleurs canadiens. En 1995, jusqu'à 75% des travailleurs canadiens avaient des revenus de travail équivalents à leurs homologues américains (comme le revenu des parités de pouvoir d'achat). La différence provient de la plus grande inégalité des revenus de travail aux États-Unis qui fait en sorte que les Américains très riches poussent davantage à la hausse les revenus de travail moyens que leurs homologues canadiens. Bien que l'inégalité générale des revenus de travail ait augmenté au Canada entre 1974 et 1985, elle a diminué légèrement entre 1985 et 1995. Au Canada, la proportion de travailleurs dont les revenus tournent autour du revenu médian a augmenté entre 1985 et 1995. Loin de disparaître, la classe moyenne au Canada s'est donc accrue durant cette décennie. Le contraire s'est produit aux États-Unis où on a observé une augmentation croissante de l'inégalité des revenus de travail. Wolfson a ajouté que la stabilité générale de l'inégalité des revenus au Canada masque des changements importants pour certains groupes de travailleurs, alors que certains (comme les travailleurs âgés) ont vu leur revenu augmenter tandis que d'autres (comme les travailleurs plus jeunes) ont vu leur revenu diminuer.

Lieux a fait ressortir l'importance qu'a joué la diminution du salaire minimum (en terme réel) aux États-Unis dans l'explication de la croissance des inégalités de revenu de travail dans ce pays au cours des années 1980. Cette réduction a affecté les revenus des employés qui travaillaient au salaire au minimum ou près du salaire minimum. Ross a noté l'importance du choix de la période de temps pour les résultats qu'on obtient pour le Canada en matière d'inégalités de revenu. Selon lui, le véritable enjeu est qu'il y a eu croissance dans les inégalités de revenu de travail au Canada entre 1973 et 1996 et que l'on a récemment affaibli la capacité des programmes sociaux de contre-balancer cet écart grandissant en raison des réductions des paiements de transferts aux individus.

Amélioration ou dégradation des niveaux de vie : Comment savoir?

Panelistes:

Derrick Thomas, Statistique Canada; Sheila Regehr, Condition féminine Canada; Dan Beavon, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada
Andrew Sharpe, Centre d'études des niveaux de vie

Président:

Les indicateurs socio-économiques servent à suivre les tendances et à examiner les effets des changements de politique. Thomas a donné un aperçu des indicateurs en train d'être établis pour mesurer la cohésion sociale. Il y a des choix normatifs à faire : les indicateurs choisis dépendront du type de cohésion sociale étudiée. Pour chacun des nombreux points de vue, on obtiendra des résultats empiriques différents et, sans doute, contraires. Plusieurs indicateurs ont été présentés, y compris celui de la migration, en proportion de la population (provinciale et internationale), et les sommes de dépenses en dons, en proportion des dépenses. Ces résultats empiriques préliminaires indiquent que la cohésion sociale ne semble pas engagée sur une pente descendante trop abrupte.

Regehr a présenté les résultats du projet sur l'égalité économique des hommes et des femmes. Les indicateurs présentés touchaient trois concepts : le revenu, le travail (rémunéré ou non) et l'apprentissage. Beavon a utilisé l'indice du développement humain pour comparer la situation des Premières nations avec celle du Canada et celle du reste du globe. Le Canada est premier au monde, mais les Premières nations arrivent au 57^e rang, ce qui les classe encore parmi les peuples les plus développés de la planète. L'examen de l'indice au fil du temps indique que l'écart entre le Canada et les Premières nations a



COHÉSION SOCIALE

La participation des citoyens, l'engagement et la cohésion sociale

Panelistes:

Sherri Torjman, Caledon Institute of Social Policy; David Cameron, Université de Toronto

Commentateurs:

David Docherty, Université de Wilfrid Laurier; Yvonne M. Hébert, Université de Calgary

Président:

Paul Bernard, Université de Montréal

Pour Cameron, l'engagement des citoyens c'est *la citoyenneté active* — où les citoyens participent directement à la prise de décision sur des questions essentielles. Cette notion est importante pour améliorer le fonctionnement démocratique et pour renforcer l'unité nationale. Il a soutenu que les conséquences et l'évolution des rôles sont importantes. Premièrement, les citoyens ont besoin d'information et de temps de même qualité que les analystes des politiques et les décideurs. Deuxièmement, les politiciens doivent suspendre leurs activités normales et se soumettre à un processus dont la conclusion n'est pas déterminée à l'avance — ils doivent promouvoir une question sans prescrire de solution. Troisièmement, les fonctionnaires doivent être au service du processus d'engagement plutôt qu'au service des élus.

Le fait d'accorder trop de poids aux sondages d'opinion publique constitue une menace pour la démocratie, estime Torjman. Les sondages ont tendance à appuyer les intérêts de la majorité et à sous-représenter ceux des groupes marginaux. Selon elle, la participation des citoyens est essentielle dans une société civile mais les modèles actuels de consultation ressemblent plutôt à des « audiences publiques » qu'à une « écoute du public ». Les participants ont convenu de l'importance de la participation des citoyens dans les sociétés démocratiques modernes. Docherty est d'avis qu'il faut une certaine articulation des règles, tandis que Hébert a mis l'accent sur l'importance de l'éducation des citoyens pour développer les compétences, les concepts et les valeurs requises pour soutenir une telle participation.

Les conséquences économiques de la cohésion sociale : les régions et les collectivités

Panelistes:

John Helljwell, Université de la Colombie-Britannique; Jane Friesen, Université Simon Fraser

Commentateur:

Ghislain Savoie, Patrimoine canadien

Président:

Lars Osberg, Université Dalhousie

En matière de politique publique, la qualité de vie pour tous et la prospérité économique sont souvent perçues comme des buts concurrents. Cependant, un certain nombre de spécialistes des sciences sociales ont commencé à explorer l'incidence d'un tissu social cohérent sur l'efficacité du marché. Friesen et Helljwell ont débattu des résultats de leurs recherches respectives sur les liens entre performance économique, d'une part, et interaction sociale et capital social d'autre part. Ils ont relevé peu de preuves empiriques de l'existence de tels liens, en grande partie en raison des lacunes des données actuelles. Quoi qu'il en soit, ils ont affirmé que de tels liens pouvaient exister et qu'il convenait de leur accorder plus ample considération.

Savoie a accepté ces conclusions et ajouté que le rôle éventuel des communications de masse et de l'autoroute de l'information pour l'avènement de nouvelles formes de communautés justifiait aussi un examen. Il a soutenu que les études ethnographiques sur ces nouvelles questions pourraient faire progresser le débat sur les conséquences économiques de la cohésion sociale.



SEANCE PLÉNIÈRE - QUO VADIS?

Panelistes: Gilles Bertrand, Commission européenne; Joseph K. Ingram, Banque mondiale; Pierre-Alain Schieb, Organisation de coopération et de développement économique
Animateur: David Zussman, Forum des politiques publiques et Centre de recherche sur la gestion publique

Zussman a lancé la discussion en faisant remarquer que la conférence lui a montré qu'en dépit des compressions, la recherche innovatrice se poursuivait dans l'ensemble de l'administration fédérale. Il s'est ensuite tourné vers les participants qui représentaient à la table ronde la Banque mondiale, l'OCDE et la Commission européenne et il leur a demandé de présenter leurs propres perspectives sur l'établissement de liens et sur les grandes questions qui se répercuteront sur le monde au cours des prochaines années.

L'établissement de liens semble être une aspiration universelle. Les panelistes ont affirmé que des liens efficaces étaient essentiels à la qualité du travail, mais qu'il était difficile de les nouer sans un effort et une attention soutenus. Ils ont signalé que l'établissement de liens constituait un défi non seulement entre les organisations, mais en leur sein. Pour être efficace, il convient d'accorder une attention spéciale à l'« apprentissage par l'action », à la nécessité de rapprocher des groupes diversifiés, à l'importance d'intégrer le brainstorming aux procédures ainsi qu'à l'importance de la création d'une capacité institutionnelle, pour diffuser, synthétiser, créer et partager l'information.

L'accès à l'instance compétente de l'organisation est également essentiel. À cet égard, Bertrand a fait remarquer que les cadres intermédiaires étaient souvent les plus prompts à défendre leur territoire et à bloquer les tentatives de collaboration valable. Il a aussi souligné l'importance des processus itératifs.

En réponse à une question de Zussman au sujet de « l'une des deux questions qui domineront votre travail dans les années à venir », les panelistes ont entamé sur les tendances mondiales une vaste discussion qui révélait la complexité, l'interrelation et la diversité des questions horizontales dans une société mondiale.

Ingram a fait valoir la nécessité de régir la mondialisation. Les chercheurs doivent aller au-delà du capitalisme triomphant et tenter de mieux comprendre les risques (p. ex. la volatilité financière, la vulnérabilité et les « contagions »). La croissance constante des mégapoles, dont certaines se comparent à des pays de taille moyenne, et notre « empreinte écologique » de plus en plus marquée apparaissent comme des sources de préoccupation. En matière de développement, il a insisté sur le rôle de la connaissance pour la croissance et la prospérité ainsi que sur la nécessité d'une réglementation adéquate, d'efforts de lutte contre la corruption et d'une capacité institutionnelle accrue dans le monde en développement. Schieb a soulevé des questions de technologies, notamment dans les secteurs de la génétique humaine, des aliments génétiquement modifiés et des technologies énergétiques (p. ex. l'énergie solaire). Il a exprimé de l'inquiétude au sujet de l'avenir de la Chine et des pressions découlant du vieillissement dans le monde industrialisé (p. ex. les régimes de pension et les soins de santé). Pour Bertrand, les questions de gouvernance revêtent un caractère primordial. À son avis, les technologies de l'information et les exigences croissantes des citoyens risquent de mener à un décloisonnement plus marqué des processus décisionnels. Il a aussi fait valoir l'importance du positionnement anticipé et la nécessité que l'Europe maintienne son engagement dans le monde. À en juger par la discussion, nous entrons dans une époque intéressante.



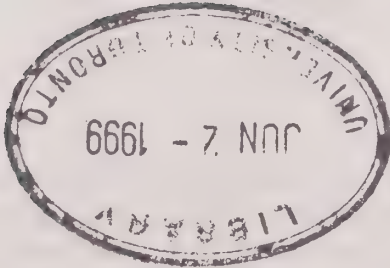
entendre que la conférence avait fait ressortir que l'opposition traditionnelle entre la recherche animée par la curiosité et la recherche sur les politiques était exagérée. Helliwell a été impressionné par la diversité des liens à établir : entre les gouvernements et l'extérieur, entre pays, au sein des disciplines et des secteurs, indépendamment des points de vue et des idéologies. La communication doit précéder la compréhension, et les institutions sont importantes puisqu'elles offrent les structures au sein desquelles se tiennent les débats. Renaud s'est dit impressionné par la diversité des participants, c.-à-d. gouvernement, instituts de recherche, milieux universitaires, etc. Il a souligné que les universitaires avaient rarement l'occasion de discuter avec des membres des instituts de recherche et des fonctionnaires. Rowe a mentionné que dans un vaste pays comme le Canada, il est difficile de trouver un juste équilibre. En raison des distances géographiques, il faut accorder plus d'attention à l'intégration des groupes régionaux.

Quelles sont les questions qu'il faut examiner d'un point de vue multidisciplinaire? Banting et Renaud étaient tous deux d'avis que l'approche multidisciplinaire éclairait aussi bien les questions d'actualité que les questions de prospective. Banting a mentionné que l'on parle maintenant de multidisciplinarité comme d'un fait accompli, mais qu'on ne prend pas la chose au sérieux. Pour illustrer son propos, il s'est dit déçu de la séparation que l'on maintient entre les questions sociales et économiques. Selon Renaud, la multidisciplinarité nourrit la connaissance et constitue une des clés essentielles de l'avenir. Au sujet du fossé qui sépare la politique sociale et la politique économique, il a indiqué que la première est un facteur qui influe sur la seconde et que la politique sociale ne devrait pas être considérée comme une ambulance pour les victimes de la politique économique. Il a mentionné la santé, l'identité nationale, la gouvernance et le changement climatique parmi les questions pour lesquelles une « nouvelle union » dans les milieux de la recherche s'impose.

Quels sont les obstacles à la recherche multidisciplinaire? D'après Renaud, il existe des obstacles institutionnels au sein de l'administration publique et dans les universités. D'autres obstacles découlent d'une définition trop étroite de la recherche pertinente sur le plan des politiques et de la demande publique de solutions simples à des problèmes complexes. Le rapprochement des institutions, selon Helliwell, est la clé de l'élimination des obstacles, et le système d'éducation est un élément vital pour jeter des ponts. Il a mentionné le rôle important d'éducation que peuvent jouer les médias nationaux, régionaux et mondiaux. D'après lui, nous devons accroître la tolérance de la population face à la complexité.

Quel est le rôle des milieux de la recherche stratégique à l'extérieur des administrations publiques? Rowe a fait remarquer que les organisations à l'extérieur du gouvernement peuvent être des intervenants de poids dans l'étude de l'incidence des politiques. Pour faire participer ces groupes, en particulier les organisations sans but lucratif et les organisations communautaires, le gouvernement fédéral doit prendre un engagement clair. Cela signifie mise au point d'une approche de collaboration systématique et permanente. Cela signifie aussi une réflexion au sujet des ressources à allouer aux organisations pour faciliter leur participation.

Maxwell a conclu en rappelant que pour créer des liens il faut investir dans la communication, l'établissement de relations et de nouvelles institutions.



Qu'est-ce qui s'est produit de plus remarquable pendant la conférence? Banting s'est dit encouragé par l'intérêt croissant de l'administration fédérale envers la recherche externe comme source d'information aux fins de l'élaboration des politiques. Il a aussi laissé

Pour Maxwell la séance visait à rassembler les fils du « festin intellectuel » des deux jours précédents et à aborder tant le contenu que la méthode qui nous permettront de faire progresser notre collaboration. Elle a décrit les panelistes comme quatre champions de la recherche sur les politiques — quatre modèles dont peuvent s'inspirer les praticiens du domaine. Maxwell a ensuite posé une série de questions aux panelistes.

Animatrice: Judith Maxwell, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques
Penelope Rowe, Conseil des services communautaires, Terre-Neuve et Labrador
Panelistes: Keith Banting, Université Queen's; John Helliwell, Université de la Colombie-Britannique; Marc Renaud, Conseil de recherches en sciences humaines du Canada;

SEANCE PLÉNIÈRE - CRÉER DES LIENS

Labelle s'est fait l'écho de la notion complexe de globalisation élaborée par Smith et Burney et elle s'est intéressée surtout aux répercussions pour la sécurité des humains. Elle s'est attardée à l'ampleur et à l'accroissement des disparités entre les populations et au fait que plus d'un milliard de personnes vivent toujours dans une misère affreuse avec moins de 1 \$ par jour pour subsister. Les pays en développement joueront un rôle de premier plan dans le règlement des questions suivantes : répercussions de la croissance démographique (ils représentent 95% de la croissance future); insuffisance de l'investissement dans la santé comme en témoigne la résurgence de la malaria; changement global et dégradation du climat (à cause de l'industrialisation mondiale); et conflits armés internes et externes (Bosnie et Grands Lacs d'Afrique).

Selon Labelle, le défi est d'aborder les questions de pauvreté et d'inégalité, de trouver de meilleures façons d'intégrer les économies des pays industrialisés et en développer une solution aux problèmes environnementaux d'une manière qui aidera les pays en développement à se doter de technologies modernes pour leur industrialisation.

Burney conclut que la fonction publique canadienne est un facteur d'unification et qu'elle doit continuer d'attirer les candidats les meilleurs et les plus brillants du pays. Par contre, l'activisme judiciaire et « le silence qui caractérise le débat politique à Ottawa » le préoccupent. La demande de conseils de qualité et objectifs demeure une constante tout comme la nécessité de susciter un intérêt national indépendant des questions qui préoccupent différents groupes d'intérêt ou différents niveaux de gouvernement. Si les politiciens maîtrisent l'art du possible, un « bon fonctionnaire est maître dans l'art de rendre les choses possibles ».

l'exercice du pouvoir, particulièrement l'élaboration « d'une nouvelle architecture pour le système financier global ». Il craint que le Canada ait interprété le fait d'être membre d'institutions internationales comme un véritable engagement. Au plan intérieur, il a peine à croire que le Canada soit toujours le seul pays au monde à ne pas être doté d'une agence nationale des valeurs mobilières. Il s'est inquiété aussi du maintien de barrières commerciales internes. Au plan mondial, Burney souhaite que le Japon procède à des réformes internes, que l'on élabore un projet de sauvetage pour le Brésil, qu'on trouve le moyen de réduire la dette des pays en développement et que le Congrès des États-Unis respecte ses engagements envers le FMI.



HORIZONS

EDITION JOUR 2 - CONFÉRENCE DE LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES « CRÉER DES LIENS »

SALUTATIONS! Cette «Édition Jour 2» de *Horizons* donne un bref compte

rendu de la deuxième journée de la conférence intitulée « La recherche sur les politiques : créer des liens ». Nous profitons de l'occasion pour remercier tous les participants pour leur intérêt et leur participation, ce qui a fait de cet événement annuel un immense succès. Mais le vrai test aux efforts pour créer des liens est qu'ils durent et se multiplient. Le processus ne doit donc pas se terminer avec le colloque. Nous aimerions vous voir aller de l'avant afin de créer vos propres liens et nous vous invitons à nous communiquer vos idées ou points de vues sur de nouvelles approches pour faire participer le milieu de la recherche sur les politiques. Si vous avez des idées que vous voudriez poursuivre, n'hésitez pas à communiquer avec le Secrétariat de la recherche sur les politiques au 947-1956. Il nous fera plaisir d'avoir de vos nouvelles.

Panelistes: Derek Burney, Président-Directeur général, Bell Canada International; Hugnette Labelle, Présidente, Agence canadienne de développement international
Animateur: Gordon Smith, Directeur, Centre of Global Studies, Université de Victoria

Smith a attiré l'attention des participants sur les tendances adverses inhérentes à la globalisation, notamment la cohésion et la fragmentation. Des tensions similaires se manifestent dans le commerce international, l'aide au développement international et même dans les relations entre le Canada et les États-Unis.

Dans un exposé à large portée, Burney a exploré les conséquences pour le Canada d'un contexte global caractérisé par « un pouvoir diffus, des risques partagés et des tensions subtiles ». Bien que le Canada soit à plusieurs égards « l'un des endroits où il fait le mieux vivre au monde », il a mis son auditoire en garde contre toute tentative de complaisance, ajoutant qu'un « passé d'abondance n'est pas un prologue ».

Sur une note positive, les Canadiens ont la réputation d'être « des nord-américains sans être des Américains », et notre fédération est habituée à la nouvelle réalité globale de la souveraineté partagée. Par contre, il a dit que le Canada est un pays où les coûts sont élevés, les contribuables sont surtaxés, il y a trop de gouvernements et nous sommes endettés.

Comment le gouvernement peut-il améliorer son rendement? Burney estime que le Canada doit exploiter sa position d'influence et de confiance auprès des États-Unis et s'imposer d'avantage dans les institutions internationales. S'il veut avoir plus de poids, le Canada doit chercher activement à développer des idées et des approches nouvelles à

POLICY RESEARCH INITIATIVE HORIZONS

Volume 1 Number 5

December 1998

EMERGING DEVELOPMENTS AND KNOWLEDGE IN PUBLIC POLICY RESEARCH

In this issue

Welcome	1
Cyberzone	1
Assessing Canada's Performance & Potential	1
Executive Brief	2
The Policy World in 4 Acts and 2 Days	2
Conference Quotations	5
Bookmark	5
Network Nuggets	4
Upcoming Events	5
A Look Ahead	6
Global Finance: From Obscurity to the Centre Stage	6
Bookmark	7
Brain Drain or Brain Gain?	8
Network Columnist	10
Investing in Children, Investing in the Future	10
Canadian Connections	11
Eyewitness	12
National Research Conference on Investing in Children	12
Building the Electronic Marketplace	12
Canadian Association on Gerontology 27th Annual Meeting	12
Across Canada	16
Winnipeg's Big Plans	16
Looking Outward	17
Population Growth: An unlikely success story in the making?	17
Did You Know?	18
Revisiting the Joneses	18

This issue of Horizons provides another occasion to explore some of the ideas raised at "Creating Linkages", the national policy research conference which took place on October 1 –

2, 1998. While such questions as identity, human development and generating innovation may never be "solved", research findings are bringing to light emerging dimensions of many pub-

lic policy issues. In the process, we are compelled to re-think public policy approaches to longstanding issues.

Policy Research Secretariat

Assessing Canada's Performance and Potential

In the Conference Board's third annual assessment of Canada's overall economic and social health, Performance and Potential 1998, Canada gets a mixed review. The assessment, which benchmarks Canada against six other countries, notes that while positive gains were made in terms of employment, incomes, and the government's finances, attention needs to be focused on sustaining the basis of our high quality of life. Boosting innovative capacity should be "priority #1". A spirit of compromise is also required as Canada seeks "a new social contract for the 21st century".

Source: Conference Board of Canada. Performance and Potential 1998: Members' Briefing. Ottawa: Conference Board of Canada, 1998, pp. 4-5.

THE CONFERENCE BOARD'S FIVE-POINT CALL TO ACTION:

- Increasing public awareness of the importance of education and a learning culture must continue to be a priority.
- Canada's foreign investment performance must continue to be a focus of attention.
- Canadians must become more innovative.
- Our new social policy for the 21st century must be sustainable.
- The health care system needs a serious public review to ensure its sustainability.

Policy Reflections

"The modern conference resembles the pilgrimage of medieval Christendom in that it allows the participants to indulge themselves in all the pleasures and diversions of travel while appearing to be austere bent on self-improvement."

David Lodge
Small World. Prologue.

From the Cyberzone

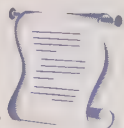
Benchmarking Values Throughout the World

Comparative research on values is helping to illuminate such issues as social cohesion, citizen engagement and the health of democratic values. The Inter-University Consortium for Political and Social Research (ICPSR) archives a wealth of computerized social science data, including those from the World Values Study Group. Documentation on its holdings and retrieval are freely available. Access to the data is provided through member-universities in Canada and around the world. Visit <http://www.icpsr.umich.edu/>





Executive Brief



The Policy World in 4 Acts and 2 Days

The first national policy research conference on October 1 – 2, 1998 provided some 750 researchers and analysts from the Canadian policy research community with a chance to compare notes, exchange views and debate future directions for Canada and the world. Looking back, we are struck by the complex interaction of issues and players that marked the “creative anarchy” of the conference. For groups that generally have not had extensive contact with one another, researchers from throughout the policy research community found that they had a lot in common.

A number of “new”, or long dormant, issues took centre stage, ranging from global financial architectures and the so-called “brain drain” to child development. Perennial issues, such as identity, inequality and the Canada-U.S. relationship, were also never far from the spotlight. Issues acquired status not just from yesterday’s headlines or today’s departmental priorities, but also through the emergence of findings that have altered the terms of debate. This development, which was amply demonstrated by excitement regarding recent work on determinants of health and also social cohesion, proved that the alleged divide between curiosity-based research and applied research is primarily one of mindset.

Outstanding questions, like resolute antagonists, also drew attention. Solutions to improving Canada’s productivity performance, eliminating poverty and

valuing non-market activities remained elusive. But even here, the lively debate surrounding these issues indicated that significant, if still incremental, progress continues to be made. Equally interesting, were forces that appeared to intersect the four Policy Research Initiative Networks

Issues acquired status not just from yesterday’s headlines or today’s departmental priorities, but also through the emergence of findings that have altered the terms of debate.

of Growth, Human Development, Social Cohesion and Global Challenges and Opportunities. Examples include governance, the blurring of international and domestic issues, and the search for security in a changing world.

One of the benefits of bringing together a diverse set of participants to speak on a wide variety of subjects is the opportunity for illuminating reality checks. Few will soon forget Marc Renaud’s (Social Sciences and Humanities Research Council of Canada) timely intervention that social policy should not be the ambulance for the victims of economic policy. Or Jocelyne Bourgon’s (Privy Council Office) reminder to researchers that reality—not theory—is the ultimate test of public policy.

Finally, Derek Burney’s (Bell Canada International) injunction that, in an uncertain global world of “diffused power, shared risk and sudden surges,” Canada’s prosperous “past is not prologue” reminds us that the stakes continue to be high.

While the conference heralded the completion of a significant body of research on the part of the Policy Research Initiative Networks, it also marked a new stage in building a broader dialogue and partnership throughout the policy research community. “Creating linkages” is an ongoing, creative process. As Bernard Shapiro (McGill University) noted, a concerted effort is required to overcome narrow-minded stereotypes that hinder interaction within the community in order to create a respectful, more productive relationship. We look forward to working with you to advance knowledge, and overcome remaining cultural and institutional barriers that impede cooperation and communication.

Alan Nymark
Co-chair, PRI

Jim Lahey
Co-chair, PRI

For conference summaries see: Horizons Volume 1, Issue 4 – Sunrise and Sunset editions, October 1998 at <http://policyresearch.gc.ca>

Policy Research Conference Quotations “ ”

“Things never happen in the world of facts before they happen in the world of ideas.”

Benedict de Spinoza. Quoted by Marc Renaud, President of the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada and participant on the “Creating Linkages” panel.

“...a very traditional debate in the community about the relative value of curiosity-based research and policy research strikes me as having been blown out of the water here—just gone.”

Keith Banting, Director at the School of Policy Studies, Queen’s University and participant in the “Creating Linkages” panel.

“...social development is not the ambulance sent to the victim of economic development and economic development cannot occur without social capital, without solidarity. ...a new marriage is necessary between economists and sociologists and a bunch of others...humanists can help a lot here as well.”

Marc Renaud, President of the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada and participant on the “Creating Linkages” panel.

“...the kind of institutions that work best ...are bridging institutions—not that create new cleavages through their structure and membership, but that allow those in them to share the feelings and understandings and perceptions of those beyond...”

John Helliwell, Professor of Economics at the University of British Columbia and participant on the “Creating Linkages” panel.

“So much of our research is prepared in such a way that it is not publicly consumable. (...)In the process of creating linkages, we have to contemplate creating linkages for dissemination purposes.”

Penelope Rowe, Executive Director of the Community Services Council of Newfoundland and Labrador and participant on the “Creating Linkages” panel.

“...information and knowledge effectively accessed and applied are critical to successful economic and social development. Conversely, insufficient or poorly applied knowledge explains development policy failures, as often as the lack of physical or financial resources...”

Joseph Ingram, Economic Development Institute, World Bank and participant on the “Quo Vadis?” panel.

“...you may have a very well-built system...but if it’s not flexible enough to be capable of moving its target as new information becomes available, it’s not going to be much use to you.”

Bob Evans, Professor of Economics at the University of British Columbia, and plenary speaker for the “Guns of Singapore: Inflexible Policies, Moving Targets, and the Health of Populations”.

“(The key is) not only that we work on horizontal problems, but, at the same time, that we approach these problems with a true inter-disciplinary focus.”

Pierre-Alain Schieb, Advisory Unit to the Secretatry General at the OECD, and participant on the “Quo Vadis?” panel.

Bookmark

A Republic of the Intellect

“For universities, permeability is the key. The more universities are permeable and the more the knowledge industries and all citizens who embrace intellectual pursuits and causes come within them, the more successful they will be. The best universities of the 21st century will bring together brain power where it is, not where it can be institutionalised. The aim must be to create a republic of the intellect open to all, whose natural constituency will be those who keep themselves intellectually aware throughout their lives. That constituency must be heavily represented in the knowledge industries. The successful university of the 21st century *cannot* be an academic bunker; it will have to be permeable.”

Hague, Douglas. Beyond Universities: A New Republic of the Intellect. (London: The Institute of Economic Affairs, 1991), p. 14.

Dr. Bernard Shapiro, Principal and Vice-Chancellor of McGill University, cited Hague’s work during his address on improving linkages between universities and government, delivered at the national policy research conference’s gala dinner, October 1, 1998.

Network Nuggets

Knowledge-based Economy and Society: In Praise of Creative Destruction

Morck and Yeung contend that prime indicators of a successful knowledge-based economy are a high bankruptcy rate and many corporate takeovers. This is to be expected in a dynamic economy where creative and innovative firms can rapidly drive firms that fail to innovate from the market. Known as "creative destruction", innovative firms rapidly disrupt entire industries, as when the personal computer destroyed the typewriter industry. As a mechanism for change, however, corporate takeover is preferred over bankruptcy. Bankruptcy is a high cost way to transfer productive assets from a losing to winning firm. In takeovers, old firms obtain a competitive price for assets ensuring an efficient low cost market transaction.

Morck, Randall and Yeung, Bernard "The Economic Underpinnings of a Knowledge Based Economy", paper presented at Knowledge-Based Economy and Society Workshop 2, Mont Tremblant, Quebec, September 21-22, 1998.

Social Cohesion: New Approaches to Preventing Crime

"...Since the 1970s, in recognition of the limits of criminal control responses, criminal justice policy has undergone a fundamental shift away from a strict reliance on crime control to one that attempts to balance repression with prevention. Over that period, the role of community in crime prevention gained prominence. It was recognised that fear and safety issues are embedded in the social and economic structure of communities and that partnerships between individuals,

agencies and organisations are called for to target the risk factors associated with crime and victimisation. In other words, **the community has become the location for prevention strategies...**"

Fisher, Joan (Department of Justice), Bégin, Patricia (National Crime Prevention Council), and Tullio Caputo (Carleton University). "Building Social Cohesion from the Ground Up: The Case of Crime Prevention" unpublished draft, p. 3.

These findings were presented at the national policy research conference, October 1, 1998.

Growth: Female Entrepreneurship on the Rise

"Canadian women's self-employment is growing quickly—women are contributing nearly half of all new businesses and almost four out of every five businesses started by Canadians under the age of 30 are started by women. Canadian women rank first in the OECD, in terms of the share of self-employment."

From "Shattering the Glass Box? Women Entrepreneurs and the Knowledge-Based Economy", presented by Lois Stevenson and Gary Sawchuk (Industry Canada) at the national policy research conference, October 2, 1998.

Global: New Layers of Diplomacy

"'Multilayered' diplomacy between national, sub-national and non-state actors in a variety of political theaters presents both challenges and opportunities for Canada's federal system and institutions. The new internationalised environment of 'perforated' sovereignty, interdependent policy domains, and the blurring of domestic and international issues has led to a need for more collaborative federal-

provincial approaches in the international treaty-making process. Provincial involvement in the process of reaching international agreements has become more important to ensure that Canada can make credible international commitments."

Global Challenges and Opportunities Network, "Federal-Provincial Relations in the International Domain", *Volume 1: Overview*, September 1998, Chapter 4, p. 1.

Human Development: The Concentration of Poverty in Canadian Cities

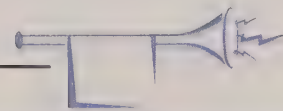
"Poverty in Canada is becoming increasingly concentrated in very poor neighbourhoods within large urban centres. The share of poor families living in neighbourhoods with poverty rates double the national average or more increased sharply in the 1980s and stood at particularly high levels in Montreal, Quebec City, and Winnipeg in 1990.

Taken together, Winnipeg, Montreal, and Quebec City, with about one-seventh Canada's population, accounted for nearly half of its distressed and near-distressed urban neighbourhoods. In Winnipeg, Aboriginal peoples were vastly over-represented in such areas.

The growing concentration of poverty in certain core areas of Canada's larger urban centres raises concerns about the growth of low-income poverty ghettos in Canada and the increasing economic and social problems associated with them. Children growing up in these neighbourhoods are also particularly affected given the conditions of social disadvantage and marginalisation surrounding them, which in turn feeds a self-perpetuating cycle of poverty and distress in their own and adjacent neighbourhoods."

Human Resources Development Canada, *Applied Research Bulletin*, Winter-Spring 1998, Vol. 4, no. 1, pp.26-27. For the full version of the paper, see Hatfield, Michael, "Concentrations of Poverty and Distressed Neighbourhoods in Canada", Applied Research Branch, Working Paper W-97-1E, 1997. These findings were presented by Michael Hatfield at the national policy research conference on October 1, 1998.

Upcoming Events



DATE	EVENTS
JAN. 14-16, 1999	The Third National Metropolis Conference, hosted by the Vancouver Centre (RIIM), will bring together researchers, non-governmental organisations, and policy makers from the municipal, provincial and federal government, as well as representatives from Asia-Pacific countries to discuss immigration research issues. For more information, please consult the conference web site at: http://www.riim.metropolis.globalx.net/
JAN. 15, 1999	Deadline for Call for Papers on "Citizens at the Crossroads: Whose Information Society?" Successful papers to be presented at the Knowledge-Based Economy and Society Pilot Project's workshop in May 1999. For more information, consult the KBES site under http://policyresearch.gc.ca
MARCH 19, 1999	Dani Rodrik (Harvard University) will speak on "Making Openness Work: The New Global Economy and the Developing Countries" as part of Industry Canada's Distinguished Speakers in Economics Program. See also <i>Bookmark</i> , page 7. For more information about the Program, contact Bill Horsman at (613) 957-7842.

A Look Ahead



Global Finance: *From Obscurity to the Centre Stage*

Reform of the global financial system has suddenly emerged as one of the central issues on public policy agendas around the world. In normal times, the public is rarely excited by global financial issues. Seemingly arcane and technically complex, the subject is left to specially trained economists, practitioners in the markets, and

liberalisation decisions of governments, this trend has created a new globally integrated financial marketplace in which enormous sums of money move around the world at the touch of a computer key on a twenty-four hour basis. One indicator of the size of these flows is the volume of daily foreign exchange trading in the

Gone is the rhetoric of a few years ago that governments are powerless in global finance and that the financial globalisation trend is inevitable and irreversible. It is now clear to all that if financial globalisation is to be sustained, public authorities must be actively involved in promoting this outcome.

financial journalists to debate. But these are hardly normal times. During the last year, the link between developments in global finance and everyday life has been made abundantly clear as exchange rates have fluctuated like yo-yos, financial crises have enveloped large regions of the world, and fears have grown, among fund managers and pensioners alike, of a global financial meltdown.

To many people, these developments seem to have come out of nowhere. But they are in fact linked to a broader trend that has accelerated in the last decade: the dramatic globalisation of financial markets. Driven by technological changes, market forces and the

world's leading financial centres which has now surpassed \$1 trillion, a figure larger than the combined foreign exchange reserves of the leading industrial countries. This financial globalisation trend has brought some undoubted benefits. But the developments of the past year have reminded us of some of its key costs as well: diminished national policy autonomy, volatile exchange rates and a new vulnerability to systemic financial crises. Indeed, it was the desire to avoid these costs that led the architects of the Bretton Woods system over fifty years ago to endorse the use of controls over cross-border movements of private finance and a much more regulated international financial system than we now live in.

We are presently at a crucial juncture in the history of this globalisation process. One path to choose is that of building upon and intensifying global financial integration. Supporters of this course of action argue that the recent financial difficulties highlight the need for public officials in national and international bureaucracies to play a more active role in minimising the risk of further financial instability. The kinds of activities being advocated include: strengthening prudential supervision and regulation of markets, providing more prompt and accurate financial information to market actors, bolstering international resources available to respond to financial crises, and encouraging private financiers to assume a greater portion of the risk in international lending. Canada has played a leading role, as early as the 1995 G-7 summit and more recently in its "six-point" plan to the International Monetary Fund (IMF), in advancing important and innovative initiatives of this kind.

A different course of action has been suggested by those who have concluded that some of the costs of financial globalisation now outweigh the benefits. They echo the Bretton Woods architects in advocating various kinds of controls on the international movement of financial capital. In some instances, analysts are calling for the unilateral introduction of national capital controls, a

course of action adopted recently by countries such as Malaysia and one that is still permitted under the IMF Articles of Agreement. Others prefer controls to be introduced in a more cooperative manner at the international level. Particularly prominent is the Tobin tax proposal to impose a minor tax on all foreign exchange trading around the world as a way of discouraging speculative financial flows. A more limited and temporary cooperative regulatory proposal, recently supported by Canada, is to encourage standstill clauses in all cross-border contracts enabling a country to defer briefly all payments to foreign creditors in situations the IMF recognised as financial emergencies. International initiatives to prevent money laundering over

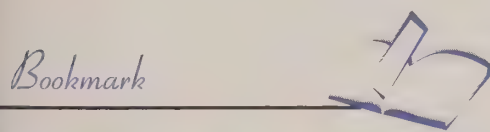
the past decade show, albeit with respect to a different issue, what may be possible if the G-7 countries play a strong leadership role in promoting these kinds of international efforts to regulate financial movements.

Remarkable in this debate on the future of global finance is the new consensus on both sides that public authorities have an important role to play in the global financial sector. Gone is the rhetoric of a few years ago that governments are powerless in global finance and that the financial globalisation trend is inevitable and irreversible. It is now clear to all that if financial globalisation is to be sustained, public authorities must be actively involved in promoting this out-

come. And it is also clear that whether they assume this role - or opt instead for restrictions on financial movements - will depend on the results of the public debates that have now arisen around the world on the overall desirability of global financial integration. What we would all like to avoid, however, is a third scenario in which the absence of any kind of public action produces a third outcome: increasingly debilitating and destructive global financial instability.

Eric Helleiner
 Trent University
ehelleiner@trentu.ca

Helleiner, Eric. States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s. (Ithaca: Cornell University Press, 1994).



Dani Rodrik's Has Globalization Gone Too Far?

"...The cumulative consequences [of tensions between the global market and social stability] ...will be the **solidifying of a new set of class divisions—between those who prosper in the globalized economy and those who do not, between those who share its values and those who would rather not, and between those who can diversify away its risks and those who cannot.** This is not a pleasing prospect, even for individuals on the winning side of the divide Social disintegration is not a spectator sport – those on the sidelines get splashed with mud from the field." (p. 7)

"The broader challenge for the 21st century is to engineer a new balance between market and

society, one that will continue to unleash the creative energies of private entrepreneurship without eroding the social basis of cooperation. The tensions between globalization and social cohesion are real, and they are unlikely to disappear of their own accord. ...[P]art of the difficulty of thinking prescriptively about these issues is that some of the basic analytical and empirical work on the consequences of globalization remains to be done. ...[W]e lack a full understanding of how globalization works." (p. 85).

Rodrik, Dani. Has Globalization Gone Too Far? (Washington, DC: International Institute for International Economics, 1997).

Brain Drain or Brain Gain? The Jury's Still Out

Concerns of a brain drain—or the loss of Canada's "best and brightest" to the United States—is of growing public policy interest. A recent session at the national policy research conference revealed healthy debate surrounding the magnitude, impact, and causes of this much-talked about phenomenon and an acknowledgement that there continue to be serious data and analytical gaps that need to be addressed.

STATISTICS CANADA'S ANALYSIS

Scott Murray of Statistics Canada provided an overview of available empirical evidence about the brain drain, including both the movement of foreign workers into Canada and the emigration of Canadian workers south of the border. His main conclusion is that "there is little statistical evidence in support of a large scale exodus of knowledge workers from Canada to the United States".

Canada does lose some highly qualified workers to the United States, but the numbers involved are small in a historical sense, small relative to both the stock of workers in these occupations in Canada and the new supply of workers in these disciplines, and small relative to the "brain gain" or the influx of knowledge workers immigrating to Canada from around the globe (with the exception of the health field, where the substantial increase in the number of physicians and nurses moving to the United States has not

been offset by an influx of foreign health workers into Canada).

To illustrate his argument, Murray noted that for every university graduate who heads south, Canada gains 4 similarly (or better) educated immigrants (see chart below). He also provided some preliminary evidence on the relative productivity of foreign workers coming to Canada compared with the productivity of Canadian-born workers heading south. Looking at computer scientists only, Murray did not find a significant gap between the productivity of foreign workers coming to Canada (as measured by their lifetime earnings upon coming to Canada) and the productivity of Canadian-born computer scientists. This leads him to conclude that Canada still enjoys a net gain in the "brain" trade.

CONFERENCE BOARD OF CANADA'S STUDY

Janusz Zieminski from the Conference Board of Canada said that we don't really know enough about the brain drain to dismiss it. He emphasised the importance of taking into account the growing flow of temporary visa workers.

Since 1991, there has been a marked increase in the flow of temporary workers from Canada to the United States, particularly in occupations like managers, physicians and nurses, engineers and computer scientists. Temporary visa holders now account for almost 90% of all Canadian emigrants. Until we know what proportion of these temporary workers will eventually return to Canada, it is difficult to assess the impact of the brain drain.

Inflow of University Graduates to Canada Exceeds Outflow to the U.S.

(1990-96)

Annual outflow to the U.S.	8,512*
Annual inflow to Canada	32,829**
Annual balance in favor of Canada	24,317

* Annual outflow of university graduates to the U.S. includes naturalized U.S. citizens, green card holders, and temporary visa holders.

** Annual inflow of university graduates to Canada includes only people who immigrated into Canada and excludes temporary visa holders in Canada. Compared to the estimated annual outflow of university graduates above, the estimated annual inflow is thus under-estimating the number of university graduates flowing into Canada.

Source: Statistics Canada, presentation at the national policy research conference, October 1998.

REPORT FROM C.D. HOWE INSTITUTE

Don DeVoretz, professor of Economics at Simon Fraser University, presented a bleaker picture, based on his recent study (co-authored with Samuel Laryea) released by the C.D. Howe Institute. He argued that Canada has moved from being a traditional net importer to being a net exporter of human capital in the 1990s.

Focussing on the rise of temporary Canadian workers to the United States, DeVoretz attributed the acceleration of emigration of skilled Canadians in the 1990s to: poor labour market conditions for recent university graduates in Canada relative to the United States; the attraction of higher before and after-tax earnings in the States; and, the greater ease of movement between the two countries as a result of the free trade agreements and changes to U.S. immigration regulations, which provide a "back door" to permanent emigration for many Canadians.

In head counts, DeVoretz recognised that "immigrants to Canada do, of course, replace the loss of emigrants to the United States. But new immigrants, as well as contributing their human capital, impose administrative and settlement costs for themselves and their families, and deadweight productivity losses (because the earnings of foreign-born workers

average less than those of their Canadian counterparts)". While the figure is subject to some debate, he estimated the lifetime "economic output" of immigrants to be over \$200,000 lower than Canadian emigrants to the United States.

In terms of policy implications, DeVoretz argued that the rise in the number of recent Canadian university graduates to the United States raises the issue of the return that Canadians get from the collective investments made in the higher education system. He suggested the need to find ways to reduce the public subsidy provided to graduates who decide to move to the United States, by having them pay for a greater share of their education in Canada. He also recommended that universities pay more attention to Canadian supply and demand for skilled graduates in sectors like the health sciences. It does not seem to make much public policy sense, according to DeVoretz, to continue training so many nurses, for example, when the equivalent of 40% of the 1991 Canadian graduating class emigrated to the United States in 1993-94.

DATA AND ANALYTICAL GAPS

There are data gaps that need to be filled before final conclusions may be drawn. These include:

- improving the quality of data on the flow of temporary workers from Canada to the

United States, given that current data over-estimate the annual flow since the same temporary worker is re-counted on each return to the U.S. (Citizenship and Immigration Canada has already taken steps to enhance the reliability of these data);

- finding out the proportion of temporary workers who do eventually return to Canada (thereby lessening the "drain"); and,
- undertaking further research on the productivity gains associated with foreign workers coming to Canada compared to the productivity losses of Canadians moving to the United States.

Further research also needs to be done on the causes of the rise in emigration to the United States in key sectors and occupations, if proper policy actions are to be taken. For instance, the brain drain in the health sector—the sector which has suffered the most from the net loss of skilled personnel in recent years—may be due to reasons specific to the structural changes that have occurred in that sector in recent years.

(Note: The research findings of Don DeVoretz and Samuel A. Laryea were recently published by the C.D. Howe Institute, Commentary Paper No. 115. Copies may be obtained via the web at <http://www.cdhowe.org>)

Network Columnist



Investing in Children, Investing in the Future

Positive childhood experiences are nested in a complex set of relationships. Given the rapid pace of brain development during the first years of life and generally low levels of social investment during these early years, parenting is a critical factor influencing child development. Parenting capacity is affected by family structure¹, money and time, the latter two being inextricably linked to the parental working situation and environment.

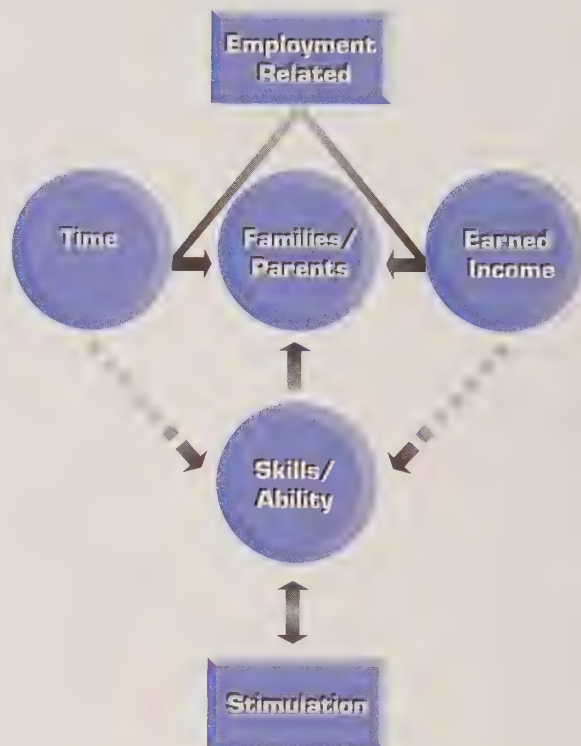
A majority of Canadians receive most of their income from employment earnings and are spending more time in the workplace. The Vanier Institute of the Family has calculated that the average Canadian family requires 77 weeks of work to cover basic annual expenses. This creates pressure on most families to have two wage earners, and the number of dual earner families has, in fact, greatly increased since 1967. In contrast, those who cannot generate 77 weeks of work annually are unable to achieve an adequate family income resulting in reduced expenditures or significant debt.

It is also known that the percentage of people having children has declined. Those that do have children typically have fewer, and are older at their first child's birth. The vast majority of children born in 1990 had at most one sibling, while one in every three children born at the peak of the baby boom was born into a family with three existing siblings. Family structure has changed such that fewer couples are getting married and common-law and lone parent families have increased. These trends are significant as common-law unions may be less stable, possibly leading to greater incidence of parental loss and separation with its potentially negative impacts on children, unless other mitigating steps are taken.

Meeting the time demands of both work and family presents a fundamental challenge affecting parenting and early childhood development. The number of children with working parents has increased and, in particular, the proportion of pre-

¹ As specified by Statistics Canada, family structure includes married and common-law couples, and lone parents, male and female, of any marital status.

Money/Time/Skills (MTS) Model



school children whose parents are both working has risen. Employment status is variable across family structure; husbands with children in two parent families are most likely to have full time, full year employment and are least likely to be without work during the year. This trend is reversed for female lone parents, who are least likely to be employed full time, full year, and are most likely to be without work. Interestingly, 30% of wives with children and 21% of lone parents reported working part time involuntarily, which raises the double pressures of time and income. Regardless of their employment status, women still bare the primary responsibility for domestic labour, including child care, and are more likely than men to alter their schedules to accommodate this non-remunerated work. Though flexible working arrangements can mediate the time crunch, financial resources and job security are necessary prerequisites.

Canadian Connections



Creating Networks for Non-profit sector and Gender-based research

Looking for opportunities to communicate your areas of expertise to other researchers? The following organisations provide ways of connecting with others interested in the non-profit sector and gender issues.

NON-PROFIT SECTOR RESEARCH-IN-PROGRESS CATALOGUE

http://www.ccp.ca/information/research/research_in_progress/researchprog.html

The Canadian Centre for Philanthropy has put together a searchable catalogue of the most current research on the Canadian non-profit sector. The catalogue includes more than 200 ongoing projects and recent publications from academics, voluntary organisations, think tanks, and government.

POLICY RESEARCH FUND'S LIST OF RESEARCHERS ON GENDER ISSUES

<http://www.swc-cfc.gc.ca/research/irolst-e.html>

In an effort to notify interested researchers of Calls for Proposals sponsored by its Policy Research Fund, Status of Women maintains a list of over 500 contacts and invites policy researchers to be included by identifying their areas of interest.

All web sites in this issue of Horizons can be conveniently reached through the Policy Research web site at: <http://policyresearch.gc.ca>

Family policies vary among countries. Pro-family/pro-natalist countries such as France, are highly concerned with fertility and population growth. Pro-egalitarian states, such as Sweden and Norway, are concerned with ensuring equality between the sexes in child-rearing. Germany, concerned with the preservation of the traditional family structure, has adopted a pro-traditional model emphasising the single breadwinner. In contrast, other countries such as the United States and the United Kingdom display a pro-family/non-interventionist approach to family policy motivated by a high commitment to the privacy ethic in family life. These countries tend to target those families at greatest risk. We need to consider the policy implications of these four models and assess their cultural, gender and economic relevance in forming a uniquely Canadian approach.

The implications of the time/income dynamic on parenting capacity and child development need to be more fully understood. In particular, we need to consider the balance of money, time and skills that should be the objective of public policy for children. Future research should focus on what is happening to parents and would-be parents. Is childbirth being postponed or dismissed because of lack of income or time due to work demands? Either way, what are the repercussions? How does the workplace dynamic interact with family life, including gender roles, and what are the consequences for parenting and work and leisure in the family? What family policies can best address these issues? Since children represent our future, we need to consider measures to enhance parenting capacity to promote optimal child development, through policies that address time and skills, as well as income.

Phyllis Colvin

Director, Health Policy Division
Health Canada

Gauthier, Anne Hélène. The State and the Family: A Comparative Analysis Of Family Policies In Industrialized Countries. (Oxford: Clarendon Press, 1996). These findings were presented at the national policy research conference, October 1, 1998.

Nash, M., "Fertile Minds". *Time Magazine*, February 3, 1997, pp. 49-56.

Eyewitness



National Research Conference on Investing in Children *New Results from the National Longitudinal Survey of Children and Youth*

Dr. Ivan Fellegi, Chief Statistician of Canada, released some new data from Cycle 2 of the National Longitudinal Survey of Children and Youth (NLSCY) on October 28, 1998, as part of the conference "Investing in Children" held in Ottawa.

The information from Cycle 2 of the NLSCY confirms many of the initial findings from the first cycle of data released two years ago. Data show that most children in Canada are physically, emotionally and socially healthy. However, a significant proportion of children live in difficult family circumstances and faced other disadvantages that put their development at risk. In particular, the new data from the NLSCY confirm that low income and single-parent status has an impact on behavioural, school, and relationship problems for children. They also confirm that parenting style is crucial, as it can act as a protective factor for "vulnerable" children.

CHILDREN IN SINGLE-PARENT FAMILIES MOST LIKELY TO LIVE IN LOW-INCOME SITUATIONS

The movement of children's families into and out of a lower-income situation between 1994 and 1996 is due mainly to family breakdown and formation. Close to 70% of children living in lone-parent families were in the lowest income

quartile in 1994, compared with less than 20% for children living with two parents being at the bottom of the income distribution.

Children of families experiencing family breakdown between 1994 and 1996 were four times more likely to have moved into the lowest income quartile than other families (26% versus 6%). The reverse was also true. Children of parents who were single in 1994 but were living with a partner in 1996 were also more than four times as likely to move out of the lower-income quartile as other children (30% versus 7%).

CHILDREN FROM LOWER-INCOME FAMILIES ARE MORE LIKELY TO HAVE BEHAVIORAL PROBLEMS AND DIFFICULTIES IN SCHOOL

By far, the majority of children living in Canada are growing up healthy and well-adjusted, and are progressing well in school. However, child outcomes vary according to the socio-economic status of their parents. In lower-income families, 15% of children had a behavioural problem in both 1994 and 1996. This compares with 9% for children in families that were not lower-income in either 1994 or 1996. Similarly, children who lived in lower-income families were three times more likely to repeat a grade in school than children in families that were not in the lower-income.

EVIDENCE THAT PROBLEMS IN EARLY CHILDHOOD DEVELOPMENT LEADS TO READINESS TO LEARN PROBLEMS LATER ON

Biological research has shown that the pre-school years are a particularly critical phase in a child's long-term development. Data from Cycle 2 of the NLSCY provides some further evidence on this. They reveal that problems with motor and social development for children aged 0 to 3 (e.g., reactions to social stimuli and acquisition of mobility skills such as beginning to walk) leads to vocabulary problems a couple of years later. Some 35% of children with delays in the development of motor and social skills in 1994 had vocabulary problems in 1996, compared with 13% only for those who didn't have motor and social development problems in 1994.

Delays in development of motor and social skills for young children appear to be associated with low-birthweight, among other factors. Low birthweight, in turn, is known to be associated with premature birth and smoking during pregnancy. Lack of positive parental interaction with the child also appears to be related to slow development of motor and social skills.

PARENTING STYLE MATTERS

Parent-child interaction is a difficult phenomenon to measure and

analyse. Early NLSCY results indicate that poor parenting practices are strongly associated with relationship and behavioural problems of children. By contrast, children at risk (e.g., lower-income, pre-natal problem, single-parent) have fewer behavioural problems when raised with positive and consistent parenting. These new findings from the NLSCY suggest that providing parenting information and support could be an important component of any strategy to help vulnerable children.

For more information about these new results from the NLSCY, please see *The Daily*, Statistics Canada, October 28, 1998.
<http://www.statecan.ca>

Kudos for the NLSCY

On October 26, 1998, The Psychology Foundation of Canada honoured Human Resources Development Canada (HRDC) with the **Contribution to Knowledge Award**. This prestigious award recognizes HRDC for its leading role in the development of the National Longitudinal Survey of Children and Youth (NLSCY), particularly its invaluable contribution to knowledge in parenting and child development. Allen Zeeman, Director, Income Security and Social Development Studies, Applied Research Branch of HRDC accepted the award on behalf of the NLSCY team which includes their partner, the Special Surveys Division of Statistics Canada. Congratulations to all!

<http://www.hrdc-drhc.gc.ca/arb/conferences/nlseyconf/>

Building the Electronic Marketplace

The recent OECD Ministerial Conference on Electronic Commerce (October 7 – 9, 1998, in Ottawa). “A Borderless World: Realising the Potential of Global Electronic Commerce”, attracted over 700 participants from around the world including OECD Ministers, observers from non-OECD countries, heads of international organizations, business leaders and representatives of labour, consumer and social interests.

Conference participants addressed a wide range of issues on electronic commerce in the context of four broad themes:

- **Building trust** in electronic commerce by ensuring the security and privacy of transactions and data, and the protection of consumers.
- **Establishing marketplace rules** so that commercial laws, tax and customs tariffs, trade policy and market access, and intellectual property measures create a level playing field for electronic transactions.
- **Enhancing the information infrastructure** through common interoperable standards, and access to open networks.

- **Maximising the benefits** of electronic commerce by developing awareness and skills, encouraging widespread small and medium-sized enterprise adoption, and ensuring participation and use by all countries.

The Ottawa conference marked the first time that ministers from all 29 OECD member countries had met in Canada. It was also a first on a number of other fronts: the first to bring together international trade, law, intellectual property and taxation organisations, the first time government, business and NGO leaders met and engaged in a dialogue on shaping electronic commerce policy, and, the first time that a major private sector technology showcase was held in conjunction with an OECD Ministerial meeting.

Additional information can be located at <http://www.ottawaoecdconference.org>. Information on Canada's role in the development of electronic commerce can be found at <http://e-com.ic.gc.ca>

Eyewitness



Canadian Association on Gerontology 27th Annual Meeting

Prominently positioned on the conference agenda were policy issues relating to the changing face of ageing in Canada. Traditional beliefs and preconceptions of the "golden" years are actively being re-worked. Research shows that individuals entering their senior years are more active, healthier, wealthier, and longer living than any previous generation. These facts, and the massive demographic shifts forecast for the early 21st century, brought over 800 researchers, policy makers, community leaders, and other interested parties to Halifax (October 15th to 18th) to exchange information and ideas regarding issues of ageing in Canada. Hosted by the Canadian Association on Gerontology, the conference adopted the guiding theme — "Ageing: Benefits and Burdens".

Presentations were organized around 5 sub-topics relating to educational gerontology, health and biological sciences, psychology, social policy and practice, and the social sciences.

Key to the conference was evidence that in 20 years, 20% of the population will be over age 65, up from 12% in 1998. This fundamental shift in demographics poses significant health and economic challenges for Canadian society. Given that the elderly consume a greater proportion of health services per capita than the young, the way health care is delivered for this group must be re-examined. Dr. William Dalziel, Chief, Division of Geriatric Medicine, University of Ottawa, argued that locating the gaps in health care

for seniors is critical to reducing the economic and health burdens of an ageing population. Filling these gaps will require specialised services currently in short supply in Canada. Few physicians specialise in gerontology and medical schools in Canada have yet to make it a priority in their programs.

The economic dimension is equally important. While most policy analysts now predict that funding for health care and pension programs for the baby boom generation are not in jeopardy, there will be far fewer workers in the labour force to support these programs. Alluding to this, Dr. Raisa Deber of the University of Toronto raised the issue of inter-generational conflict. Of particu-

cont'd on page 16

Science, Government and Global Markets: *The State of Canada's Science-Based Regulatory Institutions*

On October 1-2, 1998, the Carleton Research Unit on Innovation, Science and Environment (CRUISE) organised a conference with the broad objective of increasing awareness of the government's involvement in the production, use, and communication of science in support of its policy making and regulatory functions.

The presentations covered a wide range of topics from the role of science in policy making writ large to the state of play in particular policy controversies, i.e., science in global warming, rbST, mad

cow disease, and science in trade policy. The conference's ultimate focus, however, was Canada's regime of science-based regulatory institutions, specifically: Environment Canada, Fisheries and Oceans Canada, the Therapeutic Products Program of Health Canada, the Canadian Food Inspection Agency, the Atomic Energy Control Board, and the Pest Management Review Agency. Transparency and citizen engagement were recurrent themes, as was the need for policy to reflect and integrate both science-based and socio-economic perspectives.

Measuring Societal Well-being

It has long been recognised that GDP is an inadequate measure of economic well-being. It ignores non-market activities, such as volunteering and household work. It goes up when natural resources are depleted or when natural disasters, such as the ice storm, strike. However, coming up with a more comprehensive measure of economic well-being inevitably draws one into difficult measurement questions and even more problematic value judgements about what to include and how to weigh those components in an overall index.

Economic indicators are the main feedback loop to national policy. To leave social and environmental costs out of indexes will tend to result in those issues being undervalued in public policy.

The October 30-31 Canadian Centre for the Study of Living Standards (CSLS) conference on the "State of Living Standards and the Quality of Life in Canada" brought together over 150 experts to look at some of the issues associated with devising a more comprehensive measure of well-being.

The scene was set by an alternative index of economic well-being proposed by Lars Osberg (Dalhousie University) and Andrew Sharpe (Canadian Centre for the Study of Living Standards). In the Osberg-Sharpe index, well-being is related to four major components: average consumption flows; wealth stocks (sustainability and bequests); poverty and equality; and, insecurity. Their consumption component includes adjustments for a number of factors that are not reflected in GDP: estimates for household and volunteer work; estimates of the underground economy; the impact of increased life expectancy on consumption; the impact of reduced family size on household economies of scale in consumption; and, expenditures on regrettables, e.g., fighting crime, commuting. The wealth stock component attempts to reflect the impact for well-being of

natural resource depletion, environmental quality, human capital, and physical capital. Economic insecurity also has four components: the risk of unemployment; the risk of illness; the risk of single-parent poverty; and the rise of poverty in old age. The

components are given the following weighting: consumption (0.40); wealth stocks (0.10); equality (0.25); and economic security (0.25).

The index is applied to the period 1971-97, and suggests that growth in GDP significantly over estimated the increase in economic well-being in Canada. When

the index is applied to U.S. data, Canada comes out slightly ahead of the U.S. even though in terms of the consumption component alone, the U.S. outperformed Canada over that period.

Osberg and Sharpe recognise that there is some arbitrariness in the choice of components and, in particular, in how they are weighted in the overall index. However, GDP is hardly value-free. Economic indicators are the main feedback loop to national policy. To leave social and environmental costs out of indexes will tend to result in those issues being undervalued in public policy. Osberg and Sharpe argue that public debate would be improved if there is explicit consideration of the aspects of economic well-being obscured by average income trends and if the weights attached to these aspects were explicitly open for discussion. For example, if equality and insecurity are given a lower value, as some would probably prefer, the US comes out ahead of Canada over the 1971-97 period in the Osberg-Sharpe index.

For more information see the Canadian Centre for the Study of Living Standards web site, <http://www.csls.ca>

Across Canada



Winnipeg's Big Plans

An innovative, citizen-based research methodology is being initiated in Winnipeg. "Plan Winnipeg" is the city's long range development project. The objective of the project is to review overarching policy directions every five years and **develop measures to determine if community life is improving over time.**

Here's how it works. As a first step and to develop a better understanding about what is important to citizens, focus groups are conducted around quality of life issues such as community education, community health, infrastructure, environmental stewardship, economic development, municipal finance, personal safety, personal health, etc. By focusing on very specific questions, researchers are able to draw out precise indicators. For example, if citizens assert that safety is important to them (i.e., *What societal characteristics are important to you?*), they are then asked to describe how and under what conditions they will feel safe (i.e., *How will you know when you feel sufficiently safe?*).

From there, it becomes possible to develop concrete indicators to measure for these conditions.

The second step is a public forum to summarise the focus group results, come to agreement about the indicators, and develop a sense of how these indicators relate to one another. For example, where does personal safety rank relative to other quality of life issues? How does it link with other indicators? This enables policy researchers and analysts to establish a policy vision, to orient programs and services toward meeting that vision, and to develop an index to determine the quality of life over time. It was noted that the project did not restrict itself to municipal issues, but rather, as a quality of life project, crossed all jurisdictions and sectors.

For additional information on the "Plan Winnipeg" review process, please contact:
Gerry Couture, City of Winnipeg
Tel.: (204) 986-5107
E-mail: gcouture@city.winnipeg.mb.ca

Canadian Association on Gerontology 27th Annual Meeting

cont'd from page 14

lar concern would be a potential reallocation in resources from the very young to the very old. All of society must participate in making these decisions or risk creating tensions among generations.

An important feature of the conference was Health Canada's National Consensus Process on "Health, Social and Economic Issues Related to Seniors' Independence". The Consensus Process is a nation-wide project that attempts to engage key organisations and individuals in a process of using the best research evidence available to identify

issues, priorities, and strategies for appropriate change in health, social, and economic policies, programs and practices to foster seniors' independence. Input will eventually be used to refine policy, programs and professional approaches. Questions for participants focus on identifying actions, sharing ideas and concerns about these actions, and making suggestions regarding possible action plans. Those wishing to participate in the process can do so by accessing the National Consensus Process web site (<http://publish.uwo.ca/~cmewill/NCP/>).

WANTED

Ideas

The policy research and ideas environment is in constant change. Despite what you may have heard, no single organisation, discipline, or source has all of the answers or even all of the questions. **We are on the look-out for cutting edge research, ideas and knowledge in public policy to profile in Horizons.** If you know of some noteworthy horizontal policy research, please contact Allen Sutherland at a.sutherland@prs-srp.gc.ca or call (613) 943-2490.

Thanks.

Looking Outward

Population Growth: *An unlikely success story in the making?*

At the national policy research conference, Margaret Catley-Carlson, President of the Population Council delivered a fascinating talk about the prospects of the long-term effort to control the world's population growth.

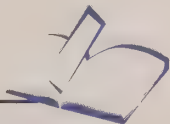
Great strides have been made over the past three decades. While the size of the world's population continues to grow (due in large part to rising life expectancy), population growth rates have plummeted—the average number of births per woman dropped by half, from six to three. Catley-Carlson is optimistic that this downward trend will continue: population growth is “now one of the global issues most amenable to solution”. The much-talked about population explosion is only a threat “if we let it be”. Indeed, she maintained that the lessons learned from the population example shed light on the kinds of policy combinations needed to address other human security concerns—food shortages, poverty, environmental degradation to name but a few. Part of the prescription she put forward is summarised below.

- We need to “work on creating the common wisdom” that while the developing countries are in the most precarious situation, human security concerns have global implications and as such require global solutions. We need to continue to build the international system and improve international forms of governance.

- There are no “silver bullets”. We need to appreciate that problems are complicated—while science and technology are part of the solution, it is behavioural change that is key. The development and use of good contraceptives in the 1960s, for example, did not provide a panacea. The creation of a downward trend in population growth rates has come through parallel and “hard-slogging on the social side” to research and address the underlying conditions that make large families desirable.
- We need to be more rigorous and systematic in the application of gender-based analysis. Reflecting again on the population example, Catley-Carlson noted that policies that target young women and girls deliver the best returns, not only contributing to lower population growth rates, but also helping to improve food production and family nutrition.

The effort to control population growth is and must be ongoing. Today we have the largest cohort of teenagers and, more pointedly, the largest cohort in history of young women about to enter their child-bearing years. Catley-Carlson urged policy researchers and developers to devote special attention to this next generation who can count among the many challenges they will inherit and have to cope with, a responsibility for supporting the largest cohort yet of elderly on the planet.

Bookmark



On their own?

“Canadian lone parents are not at a greater disadvantage relative to lone parents in other countries (Australia, Denmark, France, Germany, the Netherlands, Norway, Sweden, the U.K., and the U.S.) before the application of taxes and

government transfer policies; however, all of the evidence places Canada in the below-average category in relation to the effectiveness of social policy in lifting them out of poverty. Canada can consistently count only on the United

States to permit greater rates of poverty among lone parents.”

Hunsley, Terrance. Lone Parent Incomes and Social Policy Outcomes. (Kingston: School of Policy Studies, Queen's University, 1997), p. 93.

Did you know?



Revisiting the Joneses: *Canada Relative to the U.S.*

AHEAD OF THE JONESES:

- Since 1992, Canada has successfully cut federal government spending by almost 30%, compared to a 10% decline in the U.S.*
- The business climate in Canada is quite favorable and offers a number of advantages. For example, employer payroll tax rates in British Columbia (6.56%) are significantly lower than a number of American states (e.g., Texas, 9.92%). Tort costs as a percentage of GDP are 0.8% in Canada, much lower than the 2.2% in the U.S. Finally, the corporate income tax rate in several states, including the strong economy of California, is much higher than in Ontario (40.1% vs. 35.6%).
- Although the U.S. appears to be better off in terms of total output per capita, families at the bottom of the income dis-

tribution scale in the United States have less disposable income than their Canadian counterparts. This meant that in 1995, over half of Canadian families had disposable incomes that gave them higher purchasing power than comparable American families.

Wolfson, M.C. and Murphy, B.B. "New views on inequality trends in Canada and the United States", *Monthly Labour Review*, April 1998.

BEHIND THE JONESES:

- Financial performance in the U.S. has been extremely favorable relative to Canada. Over the 1987-1997 period, U.S. growth in corporate profits grew at a compound average annual rate of 9.6% compared to 5.9% in Canada.
 - In terms of employment, the U.S. has clearly outperformed Canada in recent years. This includes a higher employment rate (64% vs. 59%), a higher labour force participation rate (67% vs. 65%), and a lower unemployment rate (4.6% vs. 8.1% — in October 1998).
 - The average standard of living in the U.S. is also much higher on average than that in Canada. Figures for 1997, indicate that real income per capita was 22% higher in the U.S. than in Canada - \$25,323 vs. \$21,437 (US\$). However,
- the distribution of income in the U.S. is more unequal than in Canada. The wealthiest Americans raise average incomes much more than their counterparts in Canada.
- Investment in R&D by business is much lower in Canada. Business expenditures on R&D as a percentage of GDP in 1997 were 1% in Canada versus 2% in the U.S. (1997). Similarly, Canada had a rate of 5.2 researchers per 1,000 labour force participants versus a 7.4 rate in the U.S.
- * Source: Unless otherwise indicated, statistics are from Industry Canada, "Keeping up with the Joneses... How is Canada Performing Relative to the U.S.?", Presentation by Micro-Economic Policy Analysis Branch at the national policy research conference, October 1, 1998.

PRS Horizons Team

Editor

Allen Sutherland

Contributors

Colette Arnal	Alfred Leblanc
Sushma Barewal	Margaret Moore
Tamara Candido	Amanjit Pandher
Linda Demers	Effie Panousos
Gaétan Lafortune	Roger Roberge
Catherine Larmer	Peggy Sun

Design & Layout by:

Zsuzsanna Liko Visual Communication

Any comments or questions?

E-mail: a.sutherland@prs-srp.gc.ca

Phone: (613) 947-1956



Le saviez-vous...

Performance économique : Le Canada par rapport aux É.U.

EN AVANT DE NOS VOISINS

sont au bas de l'échelle des revenus ont un revenu disponible inférieur à leurs homologues canadiens. En 1995, plus de la moitié des familles canadiennes avaient un revenu disponible qui leur donnait un pouvoir d'achat supérieur à celui de familles américaines comparables.

WOLFSON, M.C. et MURPHY, B.B. « New views on inequality trends in Canada and the United States », *Monthly Labour Review*, avril 1998.

en pourcentage du PIB, sont de 0,8 % au Canada, donc bien inférieurs à ceux des É.U. (2,2 %). Enfin, le taux d'imposition des entreprises dans plusieurs États, y compris dans la solide économie californienne, est beaucoup plus élevé qu'en Ontario (40,1 % contre 35,6 %). Bien que les É.U. semblent mieux s'en tirer pour ce qui est de la production totale par habitant, les familles américaines qui

- Depuis 1992, le Canada a réussi à réduire les dépenses fédérales de près de 30 % alors que les É.U. les ont réduites de 10 %.*
- Le climat des affaires au Canada est très favorable et offre plusieurs avantages. Par exemple, les taux de cotisations sociales en Colombie-Britannique (6,56 %) sont beaucoup plus bas que ceux appliqués dans plusieurs États américains (Texas – 9,92 %). Les coûts associés aux délits civils,

D'ARRIÈRE NOS VOISINS

- Les entreprises aux É.U. se portent beaucoup mieux financièrement qu'au Canada. De 1987 à 1997, les profits des entreprises américaines ont augmenté à un taux annuel moyen composé de 9,6 %, contre 5,9 % au Canada.
- Au chapitre de l'emploi, les É.U. ont clairement supplanté le Canada ces dernières années comme en témoignent, notamment, leur taux d'emploi plus élevé (63,5 % contre 59 %), leur taux d'activité de la main-d'œuvre supérieur (67 % contre 65 %) et leur taux de chômage inférieur (4,6 % contre 8,1 % en octobre 1998).
- Le niveau de vie moyen est beaucoup plus élevé aux É.U. qu'au Canada. Les chiffres de 1997 révèlent que le revenu personnel réel par habitant était de 21,6 % plus élevé aux É.U. qu'au Canada, soit 25 323 \$ contre

Les entreprises canadiennes investissent beaucoup moins en R&D que les entreprises américaines. En 1997, ces dépenses correspondaient à 1 % du PIB au Canada contre 2 % aux É.U. De même, le Canada compte 5,2 chercheurs par 1 000 travailleurs contre 7,4 aux É.U.

SOURCE : Saut indication contraire, les données sont d'Industrie Canada, « Rivaliser avec nos voisins... Comment nous en tirons-nous par rapport aux États-Unis? ». Présentation de la Direction générale de l'analyse de la politique microéconomique à la conférence nationale qui avait pour thème « La recherche sur les politiques : créer des liens », le 1^{er} octobre 1998.

Éditeur

Allen Sutherland

Collaborateurs

Colette Arnal
Sushma Barewal
Tamarra Candido
Linda Demers
Gaëtan Lafortune
Catherine Lamer
Peggy Sun

Mise en page :

Zsuzsanna Liko Visual Communication

Commentaires ou questions?

C. élec. : a.sutherland@prs-srp.gc.ca

Tél. : (613) 947-1956

La croissance démographique : prévisions pessimistes?

Dans le cadre de la Conférence de la recherche sur les politiques, Margaret Catley-Carlson, présidente du Conseil de la population, a eu des propos fascinants sur les résultats probables de l'effort à long terme visant à contrôler la croissance démographique à l'échelle mondiale.

Des pas énormes ont été franchis au cours des trois dernières décennies. Alors que la population mondiale continue d'augmenter (en raison principalement d'une augmentation de l'espérance de vie), les taux de croissance démographique ont chuté de façon dramatique — le nombre moyen de grossesses par femme a diminué de moitié, passant de six à trois. Mme Catley-Carlson demeure confiante et croit que cette tendance à la baisse se maintiendra : la croissance démographique est « maintenant l'une des questions mondiales qui ont le plus de chances d'être réglées ». Les nombreuses menaces d'explosion démographique se concrétiseront seulement « si nous laissons aller les choses ». En fait, elle a déclaré que les leçons apprises dans le domaine de la population mettent en lumière les divers types de politiques à adopter pour régler tous les problèmes liés à la sécurité des humains — le manque de nourriture, la pauvreté, la dégradation de l'environnement, pour n'en nommer que quelques-uns. Voici certaines de ses recommandations.

- Il n'y a pas de « solution miracle ». Nous devons réaliser que les problèmes sont complexes : si la science et la technologie font partie de la solution, un changement d'attitude est essentiel. Ainsi, la fabrication et l'utilisation de contraceptifs efficaces n'ont pas été une panacée. La tendance à la baisse des taux de croissance démographique résulte d'une démarche parallèle et « d'efforts soutenus sur le plan social » visant à découvrir et à s'occuper des conditions sous-jacentes qui font qu'on souhaite avoir une famille nombreuse.
- Nous devons être plus rigoureux et systématiques dans la mise en application d'une analyse fondée sur le sexe. Prenant de nouveau la population comme exemple, Mme Catley-Carlson a mentionné que les politiques qui s'adressent aux jeunes femmes et aux jeunes filles donnent les meilleurs résultats, non seulement parce qu'elles contribuent à réduire les taux de croissance démographique, mais aussi parce qu'elles permettent d'améliorer la production alimentaire et de mieux nourrir la famille.
- L'effort en vue de contrôler la croissance démographique se poursuit, et doit se poursuivre en permanence. Aujourd'hui, le groupe d'adolescents et, plus précisément, d'adolescentes en âge de procréer, est le plus important de toute notre histoire. Aussi Mme Catley-Carlson exhorte-t-elle les responsables de la recherche et de l'élaboration de politiques de porter une attention spéciale à cette prochaine génération qui, parmi les nombreux défis qu'elle devra relever, aura la responsabilité de fournir un soutien au nombre le plus imposant de personnes âgées sur la planète.



Le coin du livre

Sont-ils laissés à eux-mêmes?

« Au Canada, les chefs de familles monoparentales ne sont pas désavantagés par rapport à ceux d'autres pays (Australie, Danemark, France, Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Suède, Royaume-Uni, États-Unis) avant les impôts et les dépenses de transfert des gouvernements. Toutefois, le Canada se situerait sous la moyenne quand il s'agit de la capacité des politiques sociales à hisser ces gens au-dessus du seuil de pauvreté. Il n'y a qu'aux États-Unis que les taux de pauvreté parmi les familles monoparentales soient constamment plus élevés que ceux du Canada. » [Traduction]

HUNSLEY, Terrance. *Lone Parent Incomes and Social Policy Outcomes*. Kingston, School of Policy Studies, Queen's University, 1997, p. 93.

Parlons au Canada

Projet d'envergure à Winnipeg

À Winnipeg, on est en voie de mettre au point une méthodologie innovatrice en matière de recherche axée sur le citoyen. Le Plan Winnipeg est un projet à long terme qui vise à réexaminer les grandes orientations stratégiques de la ville à tous les cinq ans et à élaborer des critères pour déterminer si la qualité de vie communautaire s'améliore au fil du temps.

Afin de mieux comprendre ce qui importe aux citoyens, on forme d'abord des groupes de discussion sur divers aspects contribuant à la qualité de vie, tels que l'éducation et la santé communautaires, l'infrastructure, la gestion de l'environnement, le développement économique, les finances municipales, le sentiment de sécurité des gens, les soins de santé, etc. À l'aide de questions bien ciblées, les chercheurs sont en mesure de se faire une idée précise de la situation. Par exemple, si les citoyens disent qu'il est important qu'on assure leur sécurité (en réponse à la question quels sont les aspects de la vie en société qui comptent le plus pour vous?), on leur demande ensuite de décrire les conditions qui auront pour effet de les rassurer (c-a-d., quand avez-vous le sentiment d'être en sécurité?). Il est

de gérontologie

Suite de la page 14

très âgés. Tous les pans de la société doivent participer à ces décisions, sans quoi des tensions entre les générations risquent de surgir.

Le processus, amorcé par Santé Canada, de recherche d'un consensus sur les questions de santé, de programmes sociaux et d'économie liées à l'autonomie des personnes âgées a largement retenu l'attention. Ce projet national encourage les individus et les organisations à s'appuyer sur les recherches les plus fiables possible pour cerner les problèmes, les priorités et les stratégies, apporter les changements nécessaires aux programmes et aux pratiques liés à la santé, aux programmes sociaux et

27^e rencontre annuelle de l'Association canadienne

à l'économie, et, partant, favoriser l'autonomie des personnes âgées. Les suggestions et les observations qui auront été faites serviront à améliorer les politiques, les programmes et les approches professionnelles. Les questions proposées aux participants mettent l'accent sur l'identification des mesures à prendre, sur les possibilités d'échanger des idées et d'exprimer certaines préoccupations à cet égard, ainsi que sur les plans d'action à envisager. Les personnes intéressées n'ont qu'à se rendre sur le site Web du processus de consensus national (<http://publish.uwo.ca/~cmowill/NCP/>)

des idées

Le domaine de la recherche et des idées sur les politiques ne cesse d'évoluer. En dépit de ce que vous avez peut-être entendu, aucun ministère, aucune discipline et aucune source ne posent toutes les questions à même ce sujet. C'est pourquoi nous sommes toujours à l'affût de recherches, d'idées et de découvertes avant-gardistes au sujet des politiques que nous pourrions traiter dans Horizons. Si vous avez vent de recherches horizontales intéressantes sur les politiques, veuillez entrer en communication avec nous à a.sutherland@prs-srp.gc.ca.

Merci.

Pour de plus amples renseignements sur le Plan Winnipeg, veuillez contacter :
Gerry Couture
Ville de Winnipeg
(204) 986-5107
gcouture@city.winnipeg.mb.ca

Par la suite, on organise une rencontre publique pour discuter des résultats de ces recherches, dresser une liste des indicateurs et évaluer les rapports qui existent entre ces derniers. Où se situe, par exemple, le sentiment de sécurité par rapport à d'autres aspects de la qualité de vie, et comment est-il lié aux différents critères? Cet exercice permet aux chercheurs d'adopter une vision, d'orienter les programmes et les services en conséquence et de créer un indice pour évaluer la qualité de vie an après an. Il est à souligner que ce projet ne se limite pas au monde municipal puisqu'il peut s'appliquer à tous les secteurs et à tous les types d'administrations.

Pour de plus amples renseignements sur le Plan Winnipeg, veuillez contacter :

La mesure du bien-être collectif

Il est admis depuis fort longtemps que le PIB n'est pas une bonne mesure du bien-être économique. Il ne tient pas compte des activités non rémunérées, par exemple le bénévolat et les travaux ménagers. Il monte lorsque les ressources naturelles sont épuisées ou lorsque des catastrophes naturelles, comme

la tempête de verglas, frappent. Cependant, on ne peut poser une mesure plus précise du bien-être économique sans faire face à d'autres problèmes de mesures et sans poser des jugements de valeur sur les éléments à inclure dans l'indice de bien-être et sur leur pondération.

Les 30 et 31 octobre, le

Centre canadien sur l'étude des niveaux de vie a tenu une conférence sur l'état des niveaux de vie et la qualité de vie au Canada, qui a réuni plus de 150 experts et permis l'examen de certaines des questions liées à l'élaboration d'un indice plus précis du bien-être économique.

Cet examen a été fait à partir de l'indice du bien-être économique proposé par Lars Osberg et Andrew Sharpe. Dans l'indice Osberg-Sharpe, le bien-être a quatre grands composants : la consommation moyenne; l'accumulation des richesses (durabilité et legs); la pauvreté et l'égalité; l'insécurité. La composante consommation comprend des ajustements pour plusieurs facteurs qui ne sont pas reflétés dans le PIB : une estimation des travaux ménagers et du bénévolat; une estimation de l'économie souterraine; l'effet d'une espérance de vie accrue sur la consommation; l'effet de la diminution de la taille des familles sur les économies d'échelle des ménages dans la consommation; et les dépenses obligatoires, p. ex. la lutte au crime, les déplacements domicile-travail. La composante « richesses » cherche à refléter l'incidence de l'épuisement des ressources naturelles, de la qualité de l'environnement,

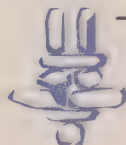
Les indicateurs économiques sont la principale boucle de rétroaction sur la politique nationale. En général, s'ils sont écartés des indices, les coûts sociaux et environnementaux seront sous-évalués dans la politique gouvernementale.

du capital humain et du capital physique sur le bien-être. L'insécurité économique a également quatre composantes : le risque de chômage; le risque de maladie; le risque de pauvreté monoparentale et l'augmentation de la pauvreté à la vieillesse. Les composantes reçoivent la pondération suivante : consommation (0,40); richesses (0,10); égalité (0,25); sécurité économique (0,25). L'indice est appliqué à la période 1971-1997 et porte à croire que la croissance du PIB représente une surestimation importante du progrès du bien-être économique au Canada. Lorsque l'indice est appliqué aux données américaines, le Canada détient une légère avance sur les États-Unis, même si, pour ce qui est de la consommation seulement, il a été moins performant que ceux-ci durant cette période.

Osberg et Sharpe admettent l'arbitraire des composantes et, tout particulièrement, de leur pondération dans l'indice global. Cependant, le PIB est loin d'être neutre. Les indicateurs économiques sont la principale boucle de rétroaction sur la politique nationale. En général, s'ils sont écartés des indices, les coûts sociaux et environnementaux seront sous-évalués dans la politique gouvernementale.

Osberg et Sharpe admettent l'arbitraire des composantes et, tout particulièrement, de leur pondération dans l'indice global. Cependant, le PIB est loin d'être neutre. Les indicateurs économiques sont la principale boucle de rétroaction sur la politique nationale. En général, s'ils sont écartés des indices, les coûts sociaux et environnementaux seront sous-évalués dans la politique gouvernementale. D'après Osberg et Sharpe, si on tenait compte des aspects du bien-être économique qui sont voilés par les tendances en matière de revenu moyen et si on pouvait discuter ouvertement de la pondération de ces aspects, le débat public ne s'en porterait que mieux. Par exemple, si on attribue une valeur moindre à l'égalité et à l'insécurité, comme certains le souhaiteraient, les États-Unis se trouvent à avoir devancé le Canada durant la période 1971-1997, selon l'indice Osberg-Sharpe.

Pour plus d'information, consulter le site web du Centre <http://www.csis.ca>



Jennings

27^e rencontre annuelle de l'Association canadienne de gérontologie

Les participants à cette conférence

ont longuement discuté des nouvelles politiques à adopter relativement aux personnes âgées. On ne vieillit plus

comme avant au Canada. Les convi- tions et les préjugés traditionnels con- cernant « l'âge d'or » sont à revoir

totallement. La recherche montre que les personnes âgées aujourd'hui sont

plus actives, en meilleure santé et mieux nanties que ne l'avaient été

leurs parents. Elles vivent aussi plus longtemps. Ces faits, ainsi que les

changements démographiques massifs prévus pour le début du XXI^e siècle,

ont incité 800 chercheurs, décideurs, leaders communautaires et d'autres intervenants réunis à Halifax (du 15

au 18 octobre) à échanger renseigne- ments et idées sur la question. Orga- nisée par l'Association canadienne de

gérontologie, la conférence avait pour thème central « Le vieillissement : Avantages et inconvénients ». Les

exposés s'articulaient autour de cinq

sous-thèmes liés à l'éducation des

personnes âgées, à la santé et aux sci- ences biologiques, à la psychologie,

aux politiques et pratiques sociales, et aux sciences sociales.

Il a surtout été question du fait que, dans 20 ans, 20 % de la popula- tion aura plus de 65 ans, ce qui

représente une hausse par rapport à 12 % actuellement. Ce changement

démographique profond pose d'énormes défis à la société cana- dienne sur le plan de la santé et de

l'économie. Comme les personnes âgées consomment une plus grande

proportion de services de santé par habitant que les jeunes, la façon dont les services de santé sont fournis à ce

groupe doit être réexaminée. Le Dr William Dalziel, chef de la division de la gériatrie de l'Université d'Ottawa,

soutient qu'il faut absolument repérer les lacunes que présentent les ser- vices gériatriques afin de réduire le

fardeau qu'impose une population

vieillesse importante. Ce changement

est d'actualité. La conférence

de la conférence, toutefois, était la série d'institutions de

réglementation scientifique du Canada, en particulier :

Environnement Canada; Pêches et Océans Canada; le

Programme des produits thérapeutiques de Santé Canada;

l'Agence canadienne d'inspection des aliments; la Commis- sion de contrôle de l'énergie atomique; et l'Agence de

réglementation de la lutte antiparasitaire. La transparence

et la mobilisation des citoyens sont des thèmes qui ont

été développés abondamment à la conférence, au même

titre que le besoin d'une politique qui reflète et intègre

les perspectives scientifique et socioéconomique.

La conférence a permis l'examen d'un large éventail de questions, allant du rôle des sciences dans l'élaboration des politiques jusqu'à des sujets controversés, comme par exemple les données scientifiques concernant le réchauffe- ment du globe, la maladie de la vache folle et le rôle des sciences dans la politique commerciale. L'objet principal

Les 1^{er} et 2 octobre derniers, le Carleton Research Unit on Innovation, Science and Environment (CRUISE) a tenu une conférence pour faire prendre davantage conscience de l'intervention du gouvernement dans le développement, l'utilisation et la propagation des sciences à l'appui de ses décisions et de sa réglementation.

L'ELNEJ primée

Le 26 octobre dernier, la Psychology Foundation of Canada a décerné le **Prix pour contribution à l'avancement des connaissances à Développement des ressources humaines Canada (DRHC)**. En lui remettant ce prix prestigieux, elle a voulu récompenser DRHC pour son rôle de chef de file dans la mise en place de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ) et, tout spécialement, pour sa précieuse contribution à l'avancement des connaissances sur le rôle parental et le développement de l'enfant. Allen Zeesman, directeur, Etudes sur la sécurité du revenu et le développement social, Direction de la recherche appliquée, DRHC, a accepté le prix au nom de l'équipe de l'ELNEJ, dont fait partie la Division des enquêtes spéciales de Statistique Canada. Félicitations à tous!

<http://www.hrdc-drhc.gc.ca/arb/conferences/nlscyconf/>

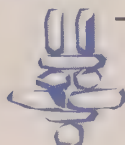
enfants à risques (c.-à-d. vivant dans une famille monoparentale ou à faible revenu ou ayant eu des problèmes prénataux) éprouvent relativement peu de problèmes de comportement s'ils ont grandi dans un climat positif et harmonieux. Ces nouveaux résultats tirés de l'ELNEJ donnent à entendre que l'information et l'aide à fournir aux parents doivent occuper une place importante dans toute nouvelle stratégie d'aide aux enfants vulnérables. Pour plus de renseignements sur les derniers résultats de l'ELNEJ, prière de consulter *Le Quotidien*, Statistique Canada, 28 octobre 1998

<http://www.statcan.ca>

Commerce électronique

- Les 7, 8 et 9 octobre derniers, Ottawa a été l'hôte d'une conférence ministérielle de l'OCDE sur le commerce électronique. Intitulée *Un monde sans frontières : Réaliser le potentiel du commerce électronique mondial*, cette conférence a réuni plus de 700 participants de partout dans le monde; parmi eux, mentionnons les ministres des 29 pays membres de l'OCDE, des observateurs de 12 autres pays, des chefs d'organismes internationaux, des leaders du monde des affaires et des représentants des syndicats, des consommateurs et des groupes d'action sociale.
- Les participants à la conférence ont abordé un large éventail de questions concernant le commerce électronique, regroupées sous les quatre grands thèmes suivants.
 - **Bâter la confiance** dans le commerce électronique en assurant la sécurité des transactions et données ainsi que la protection des consommateurs.
 - **Établir les règles régissant le marché** pour uniformiser les lois commerciales, les impôts et tarifs douaniers, la politique commerciale et l'accès au marché ainsi que les mesures de protection de la propriété intellectuelle en regard aux transactions électroniques.
 - **Améliorer l'infrastructure de l'information** par des normes d'interopérabilité communes et l'accès aux réseaux ouverts.

- **Optimiser les avantages** du commerce électronique en sensibilisant les gens, en développant leurs compétences, en encourageant les PME à adopter ce type de commerce et en assurant la participation de tous les pays.
- La conférence d'Ottawa a constitué une première : jamais les ministres des 29 pays membres de l'OCDE ne s'étaient réunis au Canada. Elle a été une première à d'autres égards également : jamais les milieux du commerce international, du droit, de la propriété intellectuelle et de la fiscalité ne s'étaient rencontrés; jamais les leaders des gouvernements, du monde des affaires et des ONG n'avaient eu un vrai dialogue sur l'élaboration de la politique relative au commerce électronique; et jamais une grande exposition du secteur privé sur la technologie n'avait eu lieu parallèlement à une conférence ministérielle de l'OCDE.
- Un complément d'information est disponible au site Web suivant : <http://www.ottawawoecdeconference.org>. Des informations sur le rôle du Canada dans le développement du commerce électronique se trouvent également sur <http://e-com.ic.gc.ca>



Investir dans les enfants : conférence nationale de recherche Enquête longitudinale sur les enfants et les jeunes

UN DÉVELOPPEMENT EN BAS ÂGE DIFFICILE PEUT CONDUIRE À DES DIFFICULTÉS D'APPRENTISSAGE

La recherche biologique a montré que les années préscolaires sont une phase particulièrement importante dans le développement à long terme des

enfants, ce que confirment les données du 2^e cycle de l'ELNEJ. Celles-ci révèlent, en effet, que les problèmes que présentent les enfants de 0 à 3

ans sur le plan, par exemple de leurs réactions à la stimulation sociale et du développement de capacités motrices (comme la marche) se traduisent au

fil des ans par des troubles de vocabulaire, Environ 35 % des enfants ayant des retards dans le développement de

leurs capacités motrices et sociales en 1994 présentaient des problèmes de vocabulaire en 1996, contre 13 %

seulement des enfants n'ayant pas eu de tels problèmes en 1994.

Ces retards chez les jeunes enfants semblent être liés, entre autres, à leur faible poids à la naissance, résultat d'une naissance pré-

maturée ou des habitudes de fumer de la mère durant la grossesse, ainsi qu'au manque d'interaction positive des parents avec l'enfant.

LE RÔLE DES PARENTS
L'interaction parents-enfants est un phénomène difficile à mesurer et à analyser. Les premiers résultats de l'ELNEJ indiquent que les problèmes de relations interpersonnelles et de comportement chez les enfants sont

souvent liés à des pratiques dé-

séquentes des parents. D'autre part, les

En 1994, près de 70 % des enfants vivant dans une famille monoparentale se situaient dans le quartile des revenus les moins élevés, contre 20 % des enfants vivant dans une famille biparentale.

Les enfants dont les parents se sont séparés entre 1994 et 1996 couraient quatre fois plus de risques de tomber dans le quartile des revenus les moins élevés que les autres enfants (26 % comparativement à 6 %). L'in-

verse est également vraie. Les enfants dont le parent unique en 1994 vivaient avec un partenaire en 1996 avaient quatre fois plus de chances de sortir du quartile des revenus les moins

élevés (30 % contre 7 %).

LES ENFANTS DE FAMILLES À FAIBLE REVENU SONT PLUS SUSCEPTIBLES D'AVOIR DES PROBLÈMES DE COMPORTEMENT ET D'APPRENTISSAGE À L'ÉCOLE

Une large majorité des enfants et des jeunes du Canada sont en bonne santé, ne présentent aucun problème d'adaptation et progressent bien à l'école. Toutefois, les résultats varient selon la situation socioéconomique des parents. En 1994 et en 1996, 15 % des

enfants vivant dans une famille à faible revenu avaient des problèmes de comportement, comparativement à 9 % des enfants venant d'un milieu plus favorisé. En outre, ils couraient trois fois plus de risques que les autres

enfants de doubler une année à l'école.

Le 28 octobre dernier, dans le cadre

de la conférence nationale de recherche qui avait lieu à Ottawa sous le thème « Investir dans les enfants », M. Ivan Fellegi, statisticien en chef du

Canada, a rendu publiques de nouvelles données provenant du 2^e cycle de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ).

Ces données confirment bon nombre des conclusions initiales ressortant des données du premier cycle publiées il y a deux ans. Elles

indiquent que la plupart des enfants au Canada sont en bonne santé sur le plan physique, psychologique et

social. Toutefois, une proportion importante d'entre eux vivent dans une famille en difficulté et sont en

proie à d'autres problèmes qui compromettent leur épanouissement. Entre autres choses, les données du

2^e cycle de l'ELNEJ confirment l'existence d'un lien étroit entre le statut de famille monoparentale et à faible

revenu, et les problèmes de comportement, de relation et d'apprentissage des enfants à l'école. Elles indiquent en outre le rôle essentiel que peuvent jouer le comportement des parents dans l'épanouissement

des enfants « vulnérables ».

LES ENFANTS DE FAMILLES MONOPARENTALES SE RETROUVENT DAVANTAGE DANS LES MILIEUX DÉFAVORISÉS.
Entre 1994 et 1996, la détérioration ou l'amélioration de la situation économique des familles était principalement liée à la dissolution ou à la

reconstitution de la cellule familiale.

Liens canadiens



Créer des réseaux favorisant la recherche sur le secteur bénévole et sur la problématique hommes-femmes

Vous cherchez l'occasion de communiquer le fruit de vos recherches à d'autres chercheurs? Les deux organisations suivantes vous offrent la possibilité d'échanger de l'information avec ceux et celles qui, comme vous, s'intéressent au secteur bénévole et à la problématique hommes-femmes.

CATALOGUE DE LA RECHERCHE EN COURS SUR LE SECTEUR BÉNÉVOLE

http://www.ccp.ca/information/research/research_in_progress/researchprog.html

Le Centre canadien de philanthropie a dressé un inventaire, facile à consulter, des recherches les plus récentes sur le secteur bénévole canadien. Il fait état de plus de 200 projets et signale les dernières publications d'universitaires, d'organisations bénévoles, de chercheurs en politiques, d'instituts de recherche et des gouvernements.

LISTE DES CHERCHEURS ASSOCIÉS AU FONDS DE RECHERCHE EN MATIÈRE DE POLITIQUES QUI S'INTÉRESSENT À LA PROBLÉMATIQUE HOMMES-FEMMES

<http://www.swc-cfc.gc.ca/research/irolist.html>

Par souci d'informer les chercheurs intéressés par les demandes de proposition parraînées par son Fonds de recherche sur les politiques, Condition féminine Canada tient une liste de plus de 500 contacts et invite les chercheurs en politiques à s'y inscrire en indiquant leurs secteurs d'intérêt.

Tous les sites Web mentionnés dans le présent numéro d'Horizons sont facilement accessibles à partir du site Web du Projet de recherche sur les politiques, à l'adresse <http://recherchepolitique.gc.ca>

croissance démographique. Les États égalitaires comme la Suède et la Norvège préconisent l'égalité des sexes dans la tâche d'élever les enfants. Soucieuse de préserver la structure familiale traditionnelle, l'Allemagne a adopté un modèle traditionnel qui met l'accent sur le soutien familial unique. Par contre, d'autres pays, comme les États-Unis et le Royaume-Uni, adoptent une approche familiale non interventionniste en matière de politique familiale, caractérisée par un engagement ferme à préserver le caractère privé de la vie familiale. Ces pays ont tendance à prendre pour cible les familles les plus à risque. Nous devons tenir compte de l'incidence politique de ces quatre modèles et évaluer leur pertinence sur le plan de la culture, du sexe et du bien-être économique, en élaborant une approche strictement canadienne.

Nous devons nous efforcer de mieux comprendre les conséquences des facteurs temps et revenu sur les rapports parents-enfants, ainsi que sur le développement de l'enfant. Nous devons plus particulièrement tenir compte de l'équilibre entre l'argent, le temps et les compétences, qui devrait être l'objectif de la politique gouvernementale concernant les enfants. À l'avenir les recherches devront porter sur la situation des parents et des futurs parents. La grossesse est-elle reportée, ou tout simplement écartée, en raison d'un manque à gagner, ou du peu de temps libre découlant des exigences du travail? Dans les deux cas, quelles en sont les conséquences? De quelle façon la dynamique du milieu de travail influence-t-elle la vie familiale, y compris le rôle des conjoints, et quelles sont les conséquences sur les rapports parents-enfants, le travail et les loisirs au sein de la famille? Quelles politiques familiales sont les plus susceptibles de résoudre ces problèmes? Étant donné que les enfants représentent notre avenir, nous devons songer à des mesures visant à améliorer les rapports parents-enfants, pour promouvoir le développement optimal de l'enfant, en établissant des politiques qui tiennent compte du temps et des compétences, ainsi que du revenu des parents.

Phyllis Colvin

Directrice, Division des politiques en matière de santé,
Santé Canada

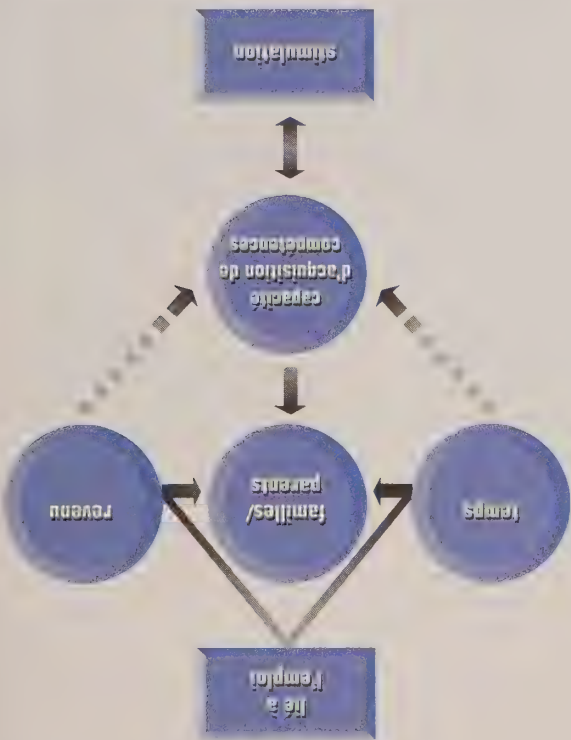
GAUTHIER, Anne Hélène. *The State and the Family: A Comparative Analysis Of Family Policies In Industrialized Countries*. Oxford, Clarendon Press, 1996.

NASH, M. « Fertile Minds ». *Time Magazine*, 3 février 1997, p. 49-56.



Investir dans nos enfants c'est miser sur l'avenir

Modèle argent/temps/compétences (ATC)



Les expériences positives de l'enfance dépendent d'un ensemble complexe de relations. Compte tenu de la rapidité du développement du cerveau dans les premières années de la vie et du degré de socialisation habituellement limitée durant cette période, les rapports parents-enfants constituent un élément crucial du développement. La structure familiale¹ a une incidence considérable sur l'établissement des rapports parents-enfants, tout comme l'argent et le temps, qui sont directement liés à la situation professionnelle et au milieu des parents.

Le revenu de la majorité des Canadiens provient principalement d'un emploi, et ces derniers consacrent plus de temps au travail. L'Institut Vanier de la famille a estimé que la famille moyenne doit travailler 77 semaines pour acquitter ses dépenses annuelles de base, ce qui force la plupart des familles à avoir deux sources de revenus. Ainsi, le nombre de familles où les deux conjoints travaillent a considérablement augmenté depuis 1967. En revanche, les familles qui n'arrivent pas à travailler 77 semaines n'ont pas de revenu adéquat, ce qui se traduit par des coupures dans les dépenses ou un endettement considérable.

On sait également que le pourcentage de personnes ayant des enfants a diminué. Ceux qui en ont en ont généralement moins, et les ont à un âge plus avancé. La grande majorité des enfants nés en 1990 avaient tout au plus un frère ou une sœur, tandis qu'au plus fort du baby-boom, un enfant sur trois voyait le jour dans une famille comptant déjà trois enfants. La structure familiale a changé. Désormais, moins de couples se marient et on compte un plus grand nombre de conjoints de fait et de familles monoparentales. Ces tendances sont importantes étant donné que les unions de fait peuvent être moins stables, ce qui peut entraîner un nombre plus élevé de ruptures ou de séparations, événements qui peuvent nuire aux enfants, à moins que certaines mesures ne soient prises pour en atténuer les conséquences.

Consacrer tout le temps nécessaire à son travail et à sa famille est un défi fondamental qui influe sur les rapports parents-enfants et le développement des jeunes enfants. Le nombre d'enfants dont les parents travaillent augmente, principalement la proportion d'enfants d'âge préscolaire dont les deux parents travaillent. La situation professionnelle varie selon la structure familiale : un professionnel le précise Statistique Canada, la structure familiale comprend les couples mariés, les conjoints de fait et les parents monoparentaux, homme ou femme, et de tout état civil.

Les politiques familiales varient d'un pays à l'autre. Les pays comme la France, qui préconisent la famille et le natalisme, sont grandement préoccupés par la fertilité et la demeurent des conditions préalables essentielles. du temps, les ressources financières et la sécurité d'emploi de travail souple puisse permettre une gestion maximale d'acquies de ce travail non rémunéré. Bien qu'un horaire susceptible que les hommes de modifier leur horaire pour ménagères, y compris la garde des enfants, et sont plus femmes continuent d'assumer la majeure partie des tâches revenu. Quelle que soit leur situation professionnelle, les partiel, ce qui augmente la pression liée au temps et au affirmant qu'ils n'ont pas choisi de travailler à temps femmes mariées avec enfants et 21 % des parents seuls et étant souvent en chômage. Fait intéressant, 30 % des inverse, travaillant moins à temps plein et toute l'année, chômage. Les mères monoparentales vivent la situation à temps plein tout au long de l'année, et sera rarement en homme marié et père est plus susceptible de travailler

RAPPORT DE L'INSTITUT C.D. HOWE

Don DeVoretz, professeur d'économie à l'Université Simon Fraser, a brossé un tableau plus sombre de la situation en se basant sur une récente étude publiée par l'Institut C.D. Howe qu'il a réalisée conjointement avec Samuel Laryea. Il affirme que durant les années 90, le Canada est passé de net importateur à net exportateur de capital humain.

S'intéressant à la hausse du nombre de Canadiens travaillant aux États-Unis de façon temporaire, DeVoretz attribue le phénomène d'exode des années 90 à l'attrait du marché américain, où les récents diplômés trouvent de meilleures perspectives d'emploi et des salaires plus élevés (avant et après impôts) qu'au Canada, à la facilité des échanges entre les deux pays depuis les accords de libre-échange, et aux modifications apportées aux lois américaines sur l'immigration, qui permettent à de nombreux Canadiens de s'y établir en permanence éventuellement.

En terme de quantité, DeVoretz reconnaît que le nombre d'immigrants au Canada compense les pertes dues à l'émigration. Cependant, les nouveaux arrivants ne font pas qu'apporter du capital humain; ils occasionnent des frais d'administration et d'établissement pour eux et leurs familles, et ont en moyenne une productivité moins élevée que leurs homologues qui sont nés au Canada. Il évalue le rendement économique des immigrants durant toute la durée de leur statut de travailleur à

200 000 \$ de moins que celui des Canadiens qui poursuivent leur carrière aux États-Unis, bien que ce chiffre ait été contesté.

Sur le plan des politiques, DeVoretz affirme que l'accroissement du nombre de jeunes diplômés canadiens qui émigrent aux États-Unis soulève la question du rendement que la population canadienne tire de son investissement dans l'enseignement supérieur. Il suggère de réduire les subventions accordées par l'État aux diplômés qui s'établissent aux États-Unis en les obligeant à défrayer une part plus importante du coût de leurs études au Canada. Il recommande également aux universités de suivre de plus près l'offre et la demande canadiennes concernant les diplômés qualifiés dans des secteurs comme la santé. À ce sujet, DeVoretz s'est demandé pourquoi on continuait à former autant d'infirmières, par exemple, alors que 40 % des diplômées de 1991 ont émigré aux États-Unis en 1993-1994.

COMBLER LE MANQUE DE DONNÉES ET D'ANALYSES

Avant de tirer des conclusions définitives sur l'ampleur de l'exode des cerveaux, il faudrait combler certaines lacunes au niveau des données, notamment :

- améliorer la fiabilité des statistiques sur les Canadiens qui vont occuper un poste temporaire aux États-Unis; les statistiques actuelles surestiment ce phénomène, car à chaque fois qu'un travailleur retourne aux

États-Unis, il est considéré comme un nouvel émigrant (au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, on a déjà pris des mesures pour améliorer la qualité de ces données);

- déterminer le nombre de travailleurs temporaires qui reviennent au Canada à la fin de leur période d'emploi;
- effectuer des recherches plus poussées sur les gains de productivité générés par les travailleurs étrangers qui viennent s'établir au Canada par rapport aux pertes occasionnées par le départ de Canadiens aux États-Unis.

D'autres recherches sont également nécessaires sur les causes de la hausse des taux d'émigration aux États-Unis dans des secteurs et des professions clés, afin de permettre l'élaboration de politiques efficaces. Prenons par exemple la santé, domaine le plus touché par la perte nette de personnel qualifié; l'exode des cerveaux y est peut-être attribuable aux changements structurels que ce secteur a connus au cours des dernières années.

(Note : L'étude de DeVoretz et de Samuel A. Laryea a été publiée récemment par l'Institut C.D. Howe, document no 115. On peut obtenir cette étude en consultant le site Web suivant : <http://www.cdhowe.org>)

L'exode ou afflux des cerveaux : Qu'en est-il?

accueille quatre immigrants de niveau équivalent. Il a aussi fait état d'études préliminaires sur la productivité des travailleurs étrangers au Canada comparativement à celle des travailleurs canadiens. Dans le domaine informatique, Murray ne constate pas de différence majeure entre la productivité des informaticiens étrangers (selon les gains effectuels depuis leur arrivée au pays) et celle des informaticiens canadiens. Par conséquent, il conclut que le Canada jouit toujours d'un bénéfice net en ce qui concerne l'échange de cerveaux.

ÉTUDE DU CONFÉRENCE BOARD DU CANADA

Janusz Zieminski, du Conférence Board du Canada, soutient que nous savons trop peu de choses sur l'exode

Despuis 1991, il y a eu une hausse marquée du nombre de travailleurs temporaires aux États-Unis en provenance du Canada, notamment dans les domaines de la gestion, de la santé (médecins et infirmières), de l'ingénierie et de l'informatique. Les détenteurs de visas de travail temporaire représentent aujourd'hui près de 90 % des émigrants canadiens. Il est donc difficile d'évaluer l'impact réel de l'exode des cerveaux sans savoir combien de ces travailleurs reviendront vivre au Canada.

La question de l'exode des cerveaux du Canada vers les États-Unis est la source de nombreux débats publics actuellement. Lors d'une séance de la conférence nationale de la recherche sur les politiques, on a discuté de l'ampleur, l'impact et les causes de ce phénomène, et on a convenu du besoin de pallier à la pénurie de données et d'analyses en cette matière.

ÉTUDE DE STATISTIQUE CANADA

Scott Murray, de Statistique Canada, a fait un survol des données disponibles sur l'exode des cerveaux, qui tiennent compte de l'arrivée au Canada de travailleurs étrangers et de l'émigration de Canadiens aux États-Unis. Selon Murray, ces données ne permettent pas d'affirmer qu'il y a exode massif de travailleurs hautement qualifiés vers nos voisins du Sud.

S'il est vrai que le Canada perd des gens hautement qualifiés au profit des États-Unis, leur nombre est toutefois peu élevé par rapport aux tendances historiques, à l'ensemble des personnes qui travaillent dans les domaines d'activité touchés (et au nombre de nouveaux diplômés), et aux travailleurs compétents qui viennent de partout dans le monde pour s'établir au Canada. (Dans le domaine de la santé, par contre, on assiste à une perte nette plus importante de travailleurs, car la forte augmentation du nombre de départs de médecins et d'infirmières aux États-Unis n'a pas été compensée par l'immigration).

Murray signale que pour chaque diplôme universitaire qui prend le chemin des États-Unis, le Canada

* Ce chiffre comprend les citoyens naturalisés, les détenteurs de la carte verte et les titulaires d'un visa de travail temporaire.

** Ce chiffre comprend les personnes qui ont immigré au Canada, mais exclut celles qui deviennent un visa temporaire. Contrairement à la catégorie "Départs", le nombre de diplômés universitaires qui viennent au Canada se trouve ici sous-estimé.

Source: Statistique Canada, présentation à la Conférence de la recherche sur les politiques, octobre 1998.

<i>Chez les diplômés universitaires, celui des arrivants au Canada excède celui des départs vers les É.-U. (moyenne annuelle 1990-1996)</i>		
Départs vers les États-Unis	8 512 *	
Arrivées au Canada	32 829 **	
Solde positif pour le Canada	24 317	

ment d'argent adoptées à l'échelle internationale au cours de la dernière décennie illustrent ce qui pourrait être possible si les pays membres du G-7 faisaient preuve d'un leadership énergique en vue de promouvoir ce type d'efforts à l'échelle internationale, en vue de réglementer les mouvements financiers.

Remarquable est le consensus auquel sont arrivées les deux parties au débat : les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer dans le secteur financier mondial. La rhétorique à la mode il y a quelques années voulant que les gouvernements n'aient aucun pouvoir sur le système financier mondial et que la tendance vers la mondialisation du système financier est inévitable et irréversible n'a plus sa raison d'être. Nous savons tous désormais que si la mondialisation du système financier doit durer, les pouvoirs

publics doivent être activement associés à son devenir. Il est de plus évident que la décision d'assumer ce rôle, ou le choix d'imposer des restrictions sur les mouvements financiers, dépend en grande partie des résultats des débats publics qui ont cours présentement dans le monde entier sur la pertinence de l'intégration du système financier à l'échelle mondiale. Ce que personne ne souhaite, cependant, c'est un troisième scénario où l'absence d'intervention publique aurait comme conséquence une instabilité financière mondiale de plus en plus déblatante et destructrice.

Eric Helleiner
Université Trent
ehelleiner@trentu.ca
HELLEINER, Eric. *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca, Cornell University Press, 1994.

Les dangers de la mondialisation, selon Dani Rodrik

Le coin du livre

« L'impact cumulatif du conflit entre la mondialisation des marchés et la stabilité sociale [...] sera de confirmer la nouvelle donne sociale, c'est-à-dire la division entre ceux qui bénéficient de l'économie mondiale et les autres; ceux qui partagent les valeurs de la nouvelle économie et ceux qui les boudent; ceux qui réduisent leurs risques à l'aide de la diversification et ceux qui en sont incapables. Cette perspective n'est pas encourageante, même pour les gens qui sont du côté des gagnants. [...] La désintégration sociale n'est pas un sport de spectateurs, car ceux qui se trouvent à l'extérieur du terrain se font éclabousser de boue. »

« Le défi global du XXI^e siècle sera de créer un nouvel équilibre entre marché et société qui continuera d'inciter les entrepreneurs à utiliser leur énergie créatrice sans tensions entre la mondialisation et la cohésion sociale. Les sont réelles, et il est peu probable qu'elles disparaissent d'elles-mêmes. [...] Il est difficile d'adopter une démarche normative en raison, notamment, de l'absence de certains travaux empiriques sur les effets de la mondialisation. [...] Nous n'avons qu'une connaissance limitée des rouages de la mondialisation. » [Traduction]

RODRİK, Dani. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, DC, International Institute for International Economics, 1997, p. 85.



Regard vers l'avenir

Le système financier mondial sort de l'ombre

La réforme du système financier mondial est soudain devenue l'un des principaux sujets de discussion en matière de politiques gouvernementales dans le monde entier. En temps normal, les enjeux financiers à l'échelle mondiale intéressent peu le public. On laisse normalement les économistes, les spécialistes des marchés et les journa-

des gouvernements, cette tendance a entraîné la création de nouveaux marchés financiers à l'échelle mondiale, dans lesquels des sommes considérables circulent à travers le monde, en réponse à une simple pression du doigt sur une touche de clavier d'ordinateur, vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Un indicateur de l'importance

La rhétorique à la mode il y a quelques années voulant que les gouvernements n'aient aucun pouvoir sur le système financier mondial et que la tendance vers la mondialisation du système financier soit inévitable et irréversible n'a plus sa raison d'être. Nous savons tous désormais que si la mondialisation du système financier doit durer, les pouvoirs publics doivent être activement associés à son devenir.

Le Canada a joué un rôle clé dans ce domaine depuis le Sommet du G-7 de 1995, et plus récemment en soumettant au Fonds monétaire international un plan « en six points » qui préconise des activités importantes et novatrices semblables.

Ceux qui estiment que certains des coûts de la mondialisation du système financier excèdent aujourd'hui ses avantages proposent une solution différente. Ils reprennent la position des architectes de Bretton Woods en prônant divers types de contrôle des mouvements de capitaux. Dans certains cas, des analystes préconisent la mise sur pied unilatérale de mécanismes de contrôle des capitaux à l'échelle nationale, comme l'a fait récemment la Malaisie, ce qui est toujours conforme aux statuts du FMI.

Bien des gens n'ont pas vu venir les événements. Ces derniers sont effectivement dus à une tendance plus vaste qui s'est accentuée au cours de la dernière décennie : la mondialisation exceptionnelle des marchés financiers. Influencée par les changements technologiques, les forces du marché et les efforts de libéralisation

listes spécialisées discuter de cette question en apparence complexe sur le plan technique. Mais la situation actuelle est peu commune. Les événements de l'an dernier – fluctuations folles des taux de change, crises financières dans de vastes régions du globe et craintes d'un crash financier chez les gestionnaires de fonds et les retraités – ont bien montré à quel point le système financier mondial touche le quotidien.

de ces mouvements de capitaux est le volume d'opérations de change effectuées quotidiennement dans les plus importants centres financiers mondiaux, qui a franchi le cap du billion de dollars, un chiffre supérieur à l'ensemble des réserves de devises des principaux pays industrialisés. Cette tendance vers la mondialisation du système financier comporte incontestablement des avantages. Mais les événements de la dernière année ont mis en lumière certains de ses effets pervers les plus graves : perte d'autonomie des gouvernements, instabilité des taux de change et vulnérabilité accrue aux crises financières systématiques. Ce sont ces mêmes phénomènes qui, il y a cinquante ans, amenèrent les architectes de Bretton Woods à adopter des contrôles des



Activités à venir

DATE ACTIVITÉS

14-16 JANVIER 1999

La troisième conférence nationale de Metropolis, organisée par le Vancouver Centre (RIM), va réunir des chercheurs, des organisations non gouvernementales et des personnes chargées de la conception de politiques de l'administration municipale et des gouvernements provinciaux et fédéral, ainsi que des représentants des pays de l'Asie et du Pacifique. Pour plus de renseignements rendez-vous au site Web suivant : <http://www.rim.metrópolis.globalx.net/>

Date limite pour les propositions de recherche sur le thème « La citoyenneté à la croisée des chemins : une société de l'information pour qui? ». Les documents retenus seront présentés dans le cadre de l'atelier sur le projet pilote Société et économie axées sur le savoir de mai 1999. Pour plus de renseignements, veuillez vous rendre au site SEAS à : <http://recherchepolitique.gc.ca>

Dani Rodrik (Harvard University) donnera un exposé intitulé « Making Openness Work: The New Global Economy and the Developing Countries » dans le cadre du programme d'Industrie Canada des conférenciers distingués dans le domaine de l'économie. Voir aussi le *Coin du livre* à la page 7. Pour plus de renseignements concernant le programme, veuillez communiquer avec Bill Horsman au (613) 957-7842.

Réseau du développement humain : La concentration de la pauvreté dans les villes canadiennes

« La pauvreté au Canada est de plus en plus concentrée dans les quartiers très défavorisés des grands centres urbains. La proportion de familles pauvres qui vivent dans des milieux où les taux de pauvreté représentent au moins le double de la moyenne nationale a augmenté considérablement dans les années 80 et était particulièrement élevée dans les villes de Montréal, de Québec et de Winnipeg en 1990.

Ensemble, les villes de Winnipeg, de Montréal et de Québec, qui représentent le septième de la population canadienne, comptent environ la moitié des quartiers urbains défavorisés. À Winnipeg, on trouve une très forte concentration d'Autochtones dans ces quartiers.

L'augmentation de la pauvreté dans certains quartiers de nos grandes villes soulève des inquiétudes au sujet de l'augmentation de « ghettos » de gens à faible revenu au Canada, ainsi que des problèmes économiques et sociaux qui en découlent. Les enfants qui grandissent dans ces quartiers sont particulièrement touchés, compte tenu des conditions sociales désavantageuses et de la marginalisation dont ils sont victimes, qui en retour alimente un cycle de pauvreté et de misère dans leurs propres quartiers et dans les quartiers voisins. »

*Bulletin sur la recherche appliquée de DRHC, hiver-printemps 1998, vol. 4, no 1, p. 26-27. Pour un exemplaire complet du document de recherche, consulter Hatfield, Michael, *Concentrations of Poverty and Distressed Neighbourhoods in Canada*, Direction de la recherche appliquée, document de travail W-97-1E, 1997. Ces résultats ont été présentés par Michael Hatfield à la conférence annuelle de la recherche sur les politiques, le 1^{er} octobre 1998.*

19 MARS 1999

15 JANVIER 1999

Capsules des réseaux

Société et économie axées sur le savoir : destruction créatrice

Selon Morok et Yeung, les principaux indices d'une économie fondée sur le savoir sont un taux de faillite élevé et de nombreuses prises de contrôle d'entreprises. Ceci n'est pas étonnant dans une économie où des entreprises créatrices et novatrices peuvent rapidement supplanter celles qui n'arrivent pas à innover. On parle de « destruction créatrice » lorsque des entreprises novatrices bouleversent rapidement l'ensemble du secteur industriel. Ainsi, l'ordinateur personnel a signé l'arrêt de mort de la machine à écrire. En tant qu'outil de changement, cependant, on préfère la prise de contrôle d'entreprises à la faillite. La faillite est un moyen coûteux de transférer des actifs produits d'une entreprise perdante à une entreprise gagnante. Dans les prises de contrôle, les anciennes entreprises obtiennent un prix compétitif pour leurs actifs, permettant ainsi une transaction commerciale efficace et peu coûteuse.

Randall Morok et Bernard Yeung, « The Economic Underpinnings of a Knowledge Based Economy », document présenté dans le cadre de la Conférence sur l'économie fondée sur le savoir tenue au Mont Tremblant, au Québec, les 21 et 22 septembre 1998.

«...Depuis les années 70, compte tenu des limites des réactions au contrôle du crime, on a modifié de façon substantielle les politiques relatives à la justice pénale qui sont passées d'un simple contrôle du crime à un contrôle visant à équilibrer la répression et la prévention. Durant cette période, le rôle de la collectivité en matière de prévention du crime a pris de l'importance. On admettait que la peur et les questions de sécurité font partie de la structure socio-économique des collectivités, et qu'on doit favoriser les partenariats

entre les personnes, les agences et les organisations pour établir les facteurs de risque associés au crime et à la victimisation. C'est désormais au sein de la collectivité que sont appliquées les stratégies de prévention...»

[Traduction]

FISHER, Joan (ministère de la Justice), BÉGIN, Patricia (Conseil national de prévention du crime), et CAPUTO, Tullio (Carleton). « Building Social Cohesion from the Ground Up: The Case of Crime Prevention », ébauche non publiée, p. 3. Ces résultats ont été présentés lors de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques le 1^{er} octobre 1998.

Réseau de la croissance : L'entreprenariat des femmes augmente

« De plus en plus, les femmes canadiennes travaillent à leur compte — près de la moitié de l'ensemble des nouvelles entreprises, et environ quatre sur cinq entreprises créées par des Canadiens de moins de 30 ans sont exploitées par des femmes. Les femmes canadiennes se situent au premier rang au sein de l'OCDE en ce qui concerne le travail indépendant. »

[Traduction]

Extrait d'un exposé intitulé *Shattering the Glass Box: Women Entrepreneurs and the Knowledge-Based Economy*, présenté par Lois Stevenson (Industrie Canada) et Gary Sawchuk (Industrie Canada), dans le cadre de la Conférence de la recherche sur les politiques, le 2 octobre 1998.

Réseau sur la mondialisation : Les nouveaux échelons de la diplomatie

« La diplomatie "à plusieurs niveaux" entre les intervenants nationaux, infranationaux et non-gouvernementaux comporte des possibilités en même temps que des défis pour le fédéralisme canadien et ses institutions. Le nouvel environnement mondial, caractérisé par une souveraineté diffuse, des secteurs de politique interdépendants et une influence croissante de la situation à l'étranger sur les questions nationales, a forcé les autorités fédérales

et provinciales à collaborer davantage dans le cadre du processus entourant la conclusion de traités internationaux. L'engagement des provinces à cet égard tient maintenant une place plus importante dans la crédibilité accordée aux engagements pris par le Canada. »

[Traduction]

Réseau des défis et possibilités de la mondialisation, « Federal-Provincial Relations in the International Domain », Volume 1: Overview, septembre 1998, chapitre 4, p. 1.

Le coin du livre

Une communauté du savoir

« La perméabilité est la clé du succès des universités. Plus elles seront perméables et plus les citoyens et les milieux en quête de savoir se tourneront vers elles, plus leur succès sera grand. Au **XXI^e siècle**, les meilleures universités sauront tirer parti des ressources intellectuelles sans néces- sairement les réunir dans un cadre institutionnel. L'objectif doit consister à créer une communauté du savoir ouverte à tous, formée majoritaire- ment de citoyens désireux d'accroître leurs connaissances tout au long de leur vie, et à faire en sorte que cette clientèle soit fortement représentée au sein des industries du savoir. L'univer- sité du **XXI^e siècle** ne pourra pas être un établissement cloisonné; elle devra être un établissement perméable. »

[Traduction]

HAGUE, Douglas. *Beyond Universities: A New Republic of the Intellect*. Londres, The Institute of Economic Affairs, 1991, p. 14.

Ouvrage cité par Bernard Shapiro, doyen et vice-chancelier de l'Université McGill, à l'occasion d'une allocution portant sur le resserrément des liens entre universités et gouvernements, présentée au dîner de gala de la Conférence de la recherche sur les politiques le 1^{er} octobre 1998.

Échos de la conférence

« Rien n'entre dans l'univers des faits avant de s'être d'abord manifesté dans celui des idées. »

Benedict de Spinoza. Cité par Marc Renaud, président du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et panéliste invité lors de la séance plénière con- sacrée au thème central de la conférence, « Créer des liens ».

« [...] les discussions habituelles sur la valeur relative de la recherche fonda- mentale comparée à la recherche sur les politiques ont dans le passé pris trop de place et semblent maintenant avoir disparu, tout simplement. »

Keith Banting, directeur, École des études politiques, Université Queen's, et panéliste invité lors de la séance plénière consacrée au thème central de la con- férence, « Créer des liens ».

« [...] le développement social n'est pas l'ambulance envoyée à la rescousse des victimes du développement économique, et il n'y a pas de développement économique sans capital social, sans solidarité. [...] un nouvel esprit de coopéra- tion doit unir les économistes et les sociologues, et une foule d'autres chercheurs [...] les humanistes peuvent également être d'un grand secours à ce chapitre. »

Marc Renaud, président du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et panéliste invité lors de la séance plénière consacrée au thème central de la con- férence, « Créer des liens ».

« [...] les institutions les plus efficaces [...] sont les institutions qui créent des ponts, des liens – non pas celles qui créent de nouveaux clivages par leur struc- ture et leur effectif, mais bien plutôt celles qui permettent à leurs membres de discuter de leurs idées, de leurs connaissances et de leurs perceptions de manière ouverte [...] »

John Helliwell, professeur d'économie à l'Université de la Colombie-Britannique et panéliste invité lors de la séance plénière consacrée au thème central de la con- férence, « Créer des liens ».

« Une trop grande partie de nos recherches ne s'adresse pas au grand public. [...] Dans tous ces liens que nous cherchons à créer, il y aurait sans doute place pour un volet "vilgânsation" dans le but de diffuser les principaux résultats. »

Penelope Rowe, directrice exécutive du Conseil des services communautaires de Terre-Neuve et du Labrador et panéliste invitée lors de la séance plénière con- sacrée au thème central de la conférence, « Créer des liens ».

« [...] des sources faciles à consulter et une information bien utilisée sont essentielles à un développement économique et social fructueux. Inversement, l'insuffisance ou la mauvaise application de l'information existante explique l'échec des politiques de développement autant que le manque de ressources physiques ou financières [...] »

Joseph Ingram, Institut de développement économique, Banque mondiale, et panéliste invité lors de la séance plénière, « Quo Vadis? ».

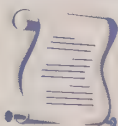
« [...] vous pouvez avoir un système très bien construit [...], mais s'il ne vous permet pas de changer de cap au gré des changements, il ne vous sera guère utile. »

Bob Evans, professeur d'économie à l'Université de la Colombie-Britannique et panéliste invité lors de la séance plénière qui avait pour thème « Les canons de Singapour : politiques inflexibles, cibles mobiles et santé des populations ».

« [Il s'agit de] travailler non seulement sur les problèmes horizontaux mais en même temps de les approcher avec une véritable interdisciplinarité. »

Pierre-Alain Schieb, OCDE et panéliste invité lors de la séance plénière « Quo Vadis ».

Mot des coprésidents



Le monde des politiques en quatre actes et deux jours

La première conférence nationale consacrée à la recherche sur les politiques, qui a eu lieu les 1^{er} et 2

octobre derniers, a permis à quelque 750 chercheurs et analystes canadiens de confronter des théories, d'échanger des points de vue et de débattre des orientations futures concernant le Canada et le reste du globe.

Rétrospectivement, c'est ce « bouillonnement d'idées » déclenché par l'interaction complexe des thèmes abordés et des intervenants que nous retenons de la conférence. Peu

habitues à ce genre de dialogue, les chercheurs du gouvernement fédéral et d'autres secteurs ont découvert qu'ils avaient beaucoup en commun.

Plusieurs questions « nouvelles » ou laissées en suspens depuis

longtemps, du système financier mondial à l'exode des cerveaux, en passant par le développement des enfants, ont dominé le débat. Certaines questions récurrentes comme l'identité, l'inégalité et les relations canadoaméricaines ont aussi fait l'objet de vives discussions. L'importance accordée aux différents thèmes pouvait découler des manchettes de la veille ou des priorités actuelles des ministères, mais aussi des données inédites qui venaient changer les enjeux du débat. Cette évolution, comme en témoigne largement l'enthousiasme suscité par le travail accompli récemment sur les facteurs déterminants de la santé et de la cohésion sociale, est bien la preuve que la distinction traditionnelle entre la recherche appliquée réside d'abord et avant tout dans certaines attitudes bien ancrées de part et d'autre.

Certaines questions difficiles ont aussi attiré l'attention. Les solutions proposées pour améliorer la productivité du Canada, éliminer la pauvreté et valoriser les activités non commer-

ciales sont demeurées imprécises. Malgré tout, le débat animé qui a entouré ces questions indique que des progrès importants, quoique encore marginaux, continuent d'être réalisés.

On se rappellera des points de convergence entre les quatre thèmes de la croissance, du développement humain, de la cohésion sociale et des défis et possibilités de la mondialisation, dans les échanges qui ont porté,

par exemple, sur la conduite des affaires publiques, le chevauchement des questions internationales et intérieures, et la quête de sécurité dans un monde en pleine mutation.

Permettre à des représentants de différents milieux de s'exprimer sur les sujets les plus divers est un moyen parmi d'autres de remettre les pendules à l'heure. Les participants n'oublieront pas de sitôt l'intervention de Marc Renaud (Conseil de recherches en sciences humaines) qui faisait remarquer que la politique sociale ne constitue pas un remède aux problèmes des victimes de la politique économique, ni celle de Jocelyne Bourgon (Bureau du Conseil privé) qui a rappelé aux chercheurs que

Alan Mymark
Coprésident, PRP

Jim Lahey
Coprésident, PRP

La conférence a mis un point final à une partie des travaux entrepris par les réseaux du Projet de recherche sur les politiques, mais elle a aussi jeté les bases d'un dialogue et d'un partenariat renouvelés parmi les chercheurs en politiques. « Créer des liens » est un processus continu et créateur. Comme l'a souligné Bernard Shapiro, un effort concerté est essentiel pour éliminer les stéréotypes étroits qui entravent l'interaction, afin d'établir une relation plus respectueuse et plus productive. Nous sommes impatients de travailler avec vous à faire progresser le savoir et à abattre les dernières barrières culturelles et institutionnelles à la coopération et à la communication.

L'importance accordée aux différents thèmes pouvait découler des manchettes de la veille ou des priorités actuelles des ministères, mais aussi des données inédites qui venaient changer les enjeux du débat.

C'est la réalité, et non la théorie, qui est le critère ultime des politiques publiques. Enfin, on se rappellera aussi de la mise en garde que nous a adressée Derek Burney (Bell Canada International), à savoir que, dans un monde incertain caractérisé par "un pouvoir diffus, des risques partagés et des mouvements soudains", le passé prospère du Canada n'est pas une garantie de succès à l'avenir.

Ce numéro de la revue *Horizons* explore des thèmes traités à la Conférence nationale de la recherche sur les politiques, tenue les 1^{er} et 2^e octobre 1998. S'il est impossible de trouver des « solutions » aux problèmes que posent par exemple l'identité, le développement humain et l'innovation, les résultats de recherches mettent en lumière de nouveaux aspects de nombreuses questions liées aux politiques gouvernementales. Ce processus nous force à repenser les approches des politiques gouvernementales face à des questions sur lesquelles on se penche depuis longtemps.

Secrétariat de la recherche sur les politiques

Mesurer le rendement et le potentiel du Canada

LE CONFERENCE BOARD PROPOSE UN PLAN D'ACTION EN CINQ POINTS :

- Accroître la sensibilisation du public à l'importance de l'éducation et faire de l'apprentissage continue une priorité.
- Continuer d'accorder de l'attention à la performance du Canada en matière d'investissements étrangers au pays.
- Encourager les Canadiens à devenir plus innovateurs.
- Concevoir une nouvelle politique sociale pour le 21^{ème} siècle qui sera durable.
- Revoir sérieusement le système de soins de santé pour assurer son maintien.

Source: Conférence Board du Canada. *Rendement et Potentiel 1998* — Note d'information destinée aux membres, 1998

Dans le Web



Dans le Web : Des pays et des valeurs

La recherche comparée sur les valeurs aide à éclaircir certaines questions comme la cohésion sociale, la participation des citoyens et l'état de santé des valeurs démocratiques. L'Inter-University Consortium for Political and Social Research (ICPSR) offre une foule de données informatisées sur tout ce qui touche les sciences sociales, y compris celles du World Values Study Group. L'information concernant ses ressources documentaires est gratuite. On peut accéder à ces ressources par l'intermédiaire des universités canadiennes et étrangères qui en sont membres.

Allez à l'adresse : <http://www.icpsr.umich.edu>

Reflexions

« La conférence moderne ressemble au pèlerinage des chrétiens du Moyen Âge; elle permet aux participants de goûter tous les plaisirs et toutes les divisions du voyage, tout en donnant l'impression d'une austère amélioration de soi. »

[Traduction]

David Lodge: Small World. Prologue.

Mot de bienvenue

Dans le Web

Assurer le rendement et le potentiel du Canada

Mot des coprésidents

Ronde des politiques en

acte actes et deux jours

nos de la conférence

Le coin du livre

Le système financier mondial sort de l'ombre

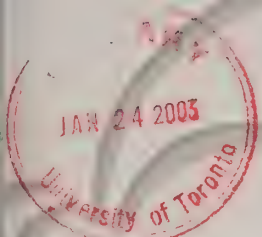
Regard vers l'avenir

Activités à venir

capsules des réseaux

Le coin du livre

Le Canada par rapport aux É.U.



POLICY RESEARCH INITIATIVE HORIZONS

EMERGING DEVELOPMENTS AND KNOWLEDGE IN PUBLIC POLICY RESEARCH

Volume 2 Number 1

April 1999

CA1
PR
H56

In this issue

Welcome!	1
Productivity Trumps Competitiveness	1
A Little Perspective	1
Executive Brief	2
Getting a Handle on Productivity	
Bookmark	5
Cyberzone	5
Network Nuggets	4
Upcoming Events	5
A Look Ahead	6
Policies to Promote Technical Change	
Looking Outward	8
Are the "Good" Times Here to Stay?	
Conference Citations	9
Network Columnist	10
Good social policy can foster growth and productivity	
The Challenge of Improving Productivity	
Eyewitness	14
Europe at a Crossroads	
Primer: What is "productivity"?	15
Probing the New Economic Realities	
Economics at its Best: The 1999 Conference of the American Economics Association	18
Canadian Connections	20
Did You Know?	22
Productivity: Through the Glass Dimly	

Welcome!

This issue of *Horizons* considers different aspects of "productivity". Whether it is viewed as a result or a causal factor, most would agree that

a high (and rising) level of productivity is essential to a society's quality of life. Yet, with abstract factors such as knowledge and innovation playing a larger role in economic success, measuring

the underpinnings and identifying the appropriate policy levers to influence productivity performance remains controversial. Sounds like a worthy policy research challenge to us.

Productivity Trumps Competitiveness

"The concept of productivity is increasingly being recognized as more pertinent than competitiveness. Indeed, some economists argue that the whole notion of a "competitive nation" should be abandoned as a term having much meaning for economic prosperity. For example, Michael Porter argues that the principal economic goal of a nation is to produce a high and rising standard of living for its citizens. The ability to do so depends not

on the amorphous notion of "competitiveness" but on the productivity with which a nation's resources (labour and capital) are employed. Thus the only meaningful concept of competitiveness at the national level is national productivity."

Centre for the Study of Living Standards. "Productivity: Key to Economic Success" (a report prepared for the Atlantic Canada Opportunities Agency). March 1998, p. 4.
<http://www.acoa.ca>

Policy Reflections

"Most high-level policymakers ... spend their days drinking from a firehose of information. The basic paradox of government is that it rests on a sea of paper, but the higher you go, the more it becomes an oral culture."

Joe Nye
"Peering into the Future"
Foreign Affairs,
July/Aug. 1994,
p 91.

A Little Perspective

"A country with medium productivity that's running flat out will always do better than a country with terrific productivity that's operating at 50 per cent of its capacity," says University of Toronto economist Peter Dungan. "It's a function of how many people are working, not just how well they are working."

On that score, the United States has beaten Canada hands down in the 1990s. In 1989, almost 63 per cent of the working-age population

in both countries had jobs. In the 1990s, however, the employment rate plunged in Canada – averaging 59 per cent since 1992 – but remained stable in the United States. An extra four workers per 100 people, stretched over most of a decade, can generate a lot of extra income to expand a country's wealth. The United States had those extra workers; Canada did not."

Little, Bruce, "Numbers Game: Productivity is in the eye of the beholder", *Globe and Mail*, April 10, 1999, D1 and D3, p. D3.



Executive Brief



Getting a Handle on Productivity

This issue of *Horizons* coincides with the release of the Policy Research Initiative (PRI) research update, Sustaining Growth, Human Development, and Social Cohesion in a Global World. It can be found at our web site <http://policyresearch.gc.ca>.

Sustaining Growth, Human Development, and Social Cohesion in a Global World is a distillation of PRI network findings over the past 18 months. We will not try to summarize its content here. Instead, we will focus on parts of the forward research agenda. The Networks – Growth, Human Development, Social Cohesion, and Global Challenges and

Productivity is a longstanding issue for many policy communities throughout the world. The slow-down in productivity growth over the past 30 years is one of the policy mysteries of our time, sparking such hypotheses as the productivity paradox and internal controversy over the measurement and relevance of productivity numbers. New growth theory's focus on innovation has re-affirmed the importance of a continued upward rise in productivity to economic performance, and, ultimately, Canadian quality of life. Canadian productivity performance is an area that should be of concern to all.

approaches and multiple perspectives. Second, it reflects a sense of the multi-faceted nature of the Canadian productivity malaise. Multi-faceted problems usually require multi-faceted solutions. It is our belief that this applies to productivity. Third, it reflects a commitment to bridge the differences between economic and social perspectives. Policy proposals with a solid grounding in both will not only be Pareto optimal, but, because of the interconnections between the economic and the social, are likely to outperform all alternatives in the long run along both the economic and social dimensions.

New growth theory's focus on innovation has re-affirmed the importance of a continued upward rise in productivity to economic performance, and, ultimately, Canadian quality of life.

Opportunities – will continue their substantial efforts to fill the research gaps in the medium term policy research agenda by bringing an integrated, problem-solving approach to the government research agenda.

Building on the success of the Knowledge-Based Economy and Society pilot project, whose final report is anticipated at the end of the year, we will be adding additional horizontal projects, including one on the social and economic aspects of productivity.

Some may be surprised at the decision to frame the project in terms of the “social and economic aspects” of productivity. The twinning of the social and the economic serves a number of objectives. First, it reflects a commitment to broad-based analytic

The project will seek to uncover the social antecedents to economic growth, and the economic antecedents to human well-being. It will take time and we underscore that the project's focus is research not policy. However, it is hoped that the findings will shed light on the causes of Canada's sub-optimal productivity performance and future prospects, helping to support policy choice in this area. We continue to believe that such a solid foundation of research is an essential element of sound policies and programs.

Alan Nymark
Co-chair, PRI

Jim Lahey
Co-chair, PRI

Bookmark



New Anchors for Turbulent Times

"...there are periods when technological innovation and economic restructuring are particularly rapid and profound. Not only are these periods – shifts in the 'techno-economic-paradigm' – characterized by a great deal of economic turbulence, but also the **anchors provided by existing social institutions become less effective in helping people adjust to the changing times.** ... the risks associated with economic and technological restructuring are increasingly borne by individual Canadians and their families. If this trend continues, we face the prospect of polarization and social fragmentation and an economy that is stunted by (1) underutilization of its human resources, (2) a depressed consumer base, (3) large numbers of people who will resist change even when it really does represent progress. The challenge now is to invent new anchors, or modernize old ones, that can strengthen the capacity of individuals to adapt to change and that can provide more appropriate collective security."

Betcherman, Gordon. "The Challenge of Workplace Innovation in Canada", in *Incomes and Productivity in North America*. (Dallas: Bernan Press and the Commission for Labor Cooperation, 1997), p. 141 – 159, pp. 153 - 154.

From the Cyberzone



Productive Thinking from Abroad

In case you think that productivity is a uniquely Canadian obsession, below are some international sites focusing on this intriguing research area:

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION

<http://www.ilo.org>

The Productivity and Competitiveness Programme is one of the key projects of the International Labour Organization's Enterprise & Cooperative Development Department. Their work is based on the premise that a participatory approach, including consultation with labour and management, is essential to improving productivity and competitiveness in an effective and sustainable manner. Working to improve productivity at the national and enterprise levels, the resources available include publications and information on the services the ILO provides.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)

<http://www.oecd.org>

The OECD has given considerable thought to the issue of productivity growth and its relation to the economy, technological innovation, and society. While productivity performance varies among OECD countries, the growth rates remain disappointing. At the OECD's web site, a significant number of English and French-language research papers, statistics, and newsletters can be found on a variety of topics. Working papers and abstracts on productivity (free and for a fee) can be found under the headings of the Science, Technology and Industry Directorate and the Economics Department.

U.S. BUREAU OF LABOR STATISTICS

<http://stats.bls.gov/>

Interested in learning more from the perspective of the productivity pace setter? Look no further than the United States Bureau of Labor Statistics, an agency of the Department of Labor. The Bureau produces survey data to track statistics such as labour, multifactor, and industry productivity as well as making international comparisons. Its productivity program also supports research working papers, publications, and other documentation which are available from their site.

Network Nuggets

Human Development Differences in Educational Attainment Grow Over Career

Recent data confirm again the importance of learning in knowledge-based societies. Those who have higher educational levels are more likely to be employed, to earn more, and to participate in continuous training activities than people with high school education or less. In fact, **gaps in initial education tend to increase over time, as those who have more education are more likely to participate in lifelong learning activities than those with lower levels of education.**

Selected outcomes by education

	HIGH SCHOOL	UNIVERSITY
Employment/population ratio	64%	79%
Unemployment rate	9%	5%
Earnings (full-time/full-year)	\$31,200	\$49,000
Low-level literacy (document)	42%	14%
Participation in training	24%	50%

Source: Labour Force Survey (1997), Survey of Consumer Finances (1996), International Adult Literacy Survey (1994), Adult Education and Training Survey (1994).

Growth

Trade's growing importance

"Contrary to widespread perception, the speed of change in the economy does not appear to be accelerating. While Canada has clearly experienced important structural shifts over the period studied here, the pace of change seems to have peaked in the early 1980s. That is, structural change is proceeding no more rapidly today than in the 1970s. At the same time, **the main factors underlying structural change seem to have evolved. The contribution of trade-related factors to both the growth or the decline of Canadian industries has become increasingly important, replacing domestic demand.**"

Gera, Surendra and Mang, Kurt, "The Knowledge-Based Economy: Shifts in Industrial Output" *Canadian Public Policy*. (Vol. XXIV, No. 2, 1998).

Social Cohesion Conflict Management 101

"... a cohesive society is not one where conflict is absent. Rather, cohesive societies find ways to reinforce a sense of community through the constructive management and resolution of conflict. ... it seems increasingly clear that a large measure of their (the faultlines in Canadian society) future impact on health, security, and the sense of well-being of Canadians will be determined by the strength and success of its governance structures – formal, informal, domestic and international, public, private, non-governmental and voluntary."

Sustaining Growth, Human Development, and Social Cohesion in a Global World. (Ottawa: Policy Research Initiative, February 1999) Chapter 1, p. 27. Available on-line at <http://policyresearch.gc.ca>

Global Governance Catch-22

"Harmonization is one of the best examples of the new cross-cutting policy issues that will be the focus of government attention in the coming century. It touches on the interests and responsibilities of both the federal and provincial governments; it engages stakeholders ranging from transnational corporations to small cultural enterprises, and it captures the public imagination. For example, Canadians are concerned when Health Canada appears slow in introducing a new drug or therapeutic device, and equally concerned when another drug is approved too quickly. In both cases, Canadian standards and the Canadian regulatory apparatus are the focus of public attention and public comparison with those of our neighbour the United States."

Sustaining Growth, Human Development, and Social Cohesion in a Global World. (Ottawa: Policy Research Initiative, February 1999) Chapter 5, p. 6. Available online at <http://policyresearch.gc.ca>

KBES Canadian Firms Slower to Adopt New Technologies

"Canadian firms have been slow to adopt new technologies, particularly with respect to the U.S. Canadian firms continue to lag behind their U.S. counterparts in their use of technologies such as computer aided design and engineering systems, numerically controlled machines, robots, automated material handling systems, and automatic inspection equipment. The disparities are most pronounced among SMEs (small and medium-sized enterprises), with Canadian establishments well behind their U.S. counterparts in the adoption of one or a combination of technologies."

Sustaining Growth, Human Development, and Social Cohesion in a Global World. (Ottawa: Policy Research Initiative, February 1999) Chapter 6, p. 6. Available online at <http://policyresearch.gc.ca>

Upcoming Events



DATE	EVENTS
JUNE 8, 1999	<p>"Strengthening Linkages Between Research and Policy Development"</p> <p>The Policy Research Secretariat is hosting a session at the 1999 Congress of the Social Sciences and Humanities, at the Université de Sherbrooke in Quebec. The session will give researchers from academic and government circles an opportunity to share their experiences regarding the management of multidisciplinary research projects and, in particular, the opportunities and challenges involved in building bridges between the research community and public policy developers. For information and registration, contact Catherine Larmer by phone (613) 943-2406 or email c.larmer@prs-srp.gc.ca.</p>
JUNE 16-18, 1999	<p>"Social Differentiation and Value Change in Modern Societies"</p> <p>Members of the Social Differentiation and Value Change groups of the Trends Project will hold Roundtables with representatives from the OECD, UNESCO, Commissariat général du Plan and the European Commission in Paris, The Hague and Brussels. Issues include: social cohesion, the effect of globalization on national cultures and the World Values Survey. For more information contact Humera Ibrahim at humera@prs-srp.gc.ca</p>
JUNE 22-23, 1999	<p>The Conference on "Skills Development in the Knowledge-Based Economy" in Moncton, New Brunswick, will combine a national and international context with a substantial regional focus, and address several of the key knowledge gaps and issues associated with skills development. The conference is sponsored by the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA), the Atlantic Provinces Economic Council (APEC), Human Resources Development Canada, Industry Canada, and the Policy Research Secretariat (PRS). For more information, phone (902) 422-6516 (APEC in Halifax), (506) 851-2574 (ACOA in Moncton), or (613) 943-2401 (PRS in Ottawa).</p>

A Look Ahead



Policies to Promote Technical Change

Our living standards rise when, on average, each employed person produces more which is called an increase in labour productivity. Three major sources of productivity increases are normally distinguished. New investment provides workers with more capital goods which normally increases their output. New human capital refers

To quote just a few examples, Victorians could not have imagined modern dental and medical equipment, penicillin, pain killers, bypass operations, safe births, personal computers, compact disks, TVs, automobiles, opportunities for cheap, fast, world-wide travel, affordable universities, safe food of great variety, central heat-

But, more importantly, policies need to encourage technological change directly.

Orthodox economists favour what we call "framework policies", such as R&D tax credits. These unfocussed policies give aid to everyone undertaking some activity. Indeed, Canada has one of the world's most generous R&D tax-incentive policies. Unfortunately, the R&D tax rebates are administered by Revenue Canada whose mind set is, naturally enough, raising revenue rather than disbursing it. This illustrates an important point. It is not enough to have policies that look good on paper. It also matters a great deal how, and by whom, policies are administered.

Technological advance not only raises our productivity, it transforms our lives by inventing new hitherto undreamed of things and allowing us to make them in new, hitherto undreamed of ways.

to the acquisition of new knowledge both from formal education and on-the-job learning. This, plus better health which is another form of human capital, also raises productivity. Most importantly, technical change raises productivity by providing new and better products and new and cheaper methods of production.

There can be little doubt that, if we take a long-term perspective, technical change is the major cause of rising material living standards. Although we do have nearly ten times as much market value of consumption as did our Victorian ancestors, we consume it largely in terms of *new commodities* made with *new techniques* that were unknown to the Victorians.

ing, elimination of endless kitchen drudgery through the use of detergents, washing machines, electric stoves, vacuum cleaners, and a host of other new household products that their great grandchildren take for granted.

The point is important. Technological advance not only raises our productivity, it transforms our lives by inventing new hitherto undreamed of things and allowing us to make them in new, hitherto undreamed of ways.

Policies designed to raise productivity must encourage (or at least not actively discourage) investment since new plant, equipment, and other capital goods are the forms in which new technologies are embodied.

Government policy should encourage new products and industries—rather than actively discouraging them as so often happens. For example, non-timber forest products are a booming industry in many countries. In many areas these products show promise of becoming more valuable than the trees under which they grow. Canadian federal policy has discouraged the alternative medicine industry that is a major user of non-timber forest products, and B.C. provincial policy has put many financial obstacles in the way of the non-timber forest product industry's development. (The vast and under-appreciated

potential of this industry, and policies to assist in its development, are analyzed in a new report by Russell Wills and myself done for the BC Forest Renewal Agency.)

Economists are wary of policies that seek to encourage specific new products and new industries. "Governments", they say, "cannot pick winners". But it is not as simple as that. New industries require much research that is pre-competitive, in the sense of providing necessary basic knowledge that is not directly patentable. Many, perhaps most, new industries and products have done their pre-competitive research with significant support from such non-market institutions as universities, government research labs and government financial support.

For example, the U.S. aerospace industry received substantial support in the 1920s and 1930s from publicly funded research. The airframe of the Boeing 707 and the engines of the 747 were both developed under military contract which supported research that might have been prohibitively risky if done without public assistance.

The U.S. software industry was created by military procurement which provided a stable demand at the outset and imposed standards that were

critical to the industry's long-term success.

In contrast, B.C. is ten years behind in aquaculture because the former Social Credit government refused to recognize its potential. Rather than funding research to overcome the industry's environmental problems, as was done in such countries as Norway and Chile, B.C. governments have obstructed the industry's development.

The U.S. has a strong lead in biotechnology which gives promise of revolutionizing many industries beyond food products, including forestry, mining, and pollutant disposal. Publicly funded research had a great deal to do with establishing this U.S. lead,

administered, they can be decisive in spending a relatively small amount of seed money on pre-competitive R&D to provide critical assistance to new industries at the early stages of development—industries that sometimes blossom into giants.

My co-author, Ken Carlaw, and I have studied non-framework policies in many countries, seeking to determine inductively the conditions that favor success or failure. We have used these criteria to study a number of existing Canadian policies and provided have evaluations that differ significantly from those done by orthodox economists. (See *A Structuralist Assessment of Technology Policies*, Industry Canada working Paper No 25.)

*...focused policies are dangerous tools,
easily corrupted by political processes.
Nonetheless, properly designed and administered,
they can be decisive in spending a relatively
small amount of seed money on pre-competitive
R&D to provide critical assistance to new
industries at the early stages of development—
industries that sometimes blossom into giants.*

now being exploited mainly by the private sector.

Such focused policies are dangerous tools, easily corrupted by political processes. Nonetheless, properly designed and

Richard G. Lipsey
Simon Fraser University and
The Canadian Institute for
Advanced Research

Looking Outward

Are the "Good" Times Here to Stay?

At OECD Futures Forums, emerging issues are placed under a microscope and examined by forward-looking business executives, academics, and public sector leaders. The accent is on innovative thinking and the big picture.

The most recent Futures Forum was held in Frankfurt, Germany on December 2 – 3, 1998. Chaired by Donald Johnston, Secretary General of the OECD, the title of the session was "21st Century Economic Dynamics: Anatomy of a Long Boom".

The "long boom" is the philosopher's stone of economics, suggesting a temporary easing of the endless repetition of boom and bust economic cycles and its replacement by a virtuous cycle of perpetual boom. There are some who argue that the American economy, which is in the midst of its longest period of expansion in the post-war era, has stumbled upon the magic formula. If so, the ingredients appear to include: flexible labour markets, de-regulation, entrepreneurship, a strong commitment to science-based research, and minimal government.

Therein lies the rub. Many participants were reluctant to embrace the "American" model because of its impact on social structures, particularly in the area of income disparities and the disadvantaged. Instead, a "European way" was sought.

Whatever their preferences, participants were not optimistic that societal stresses and tensions could be avoided. Most subscribed to Schumpeter-inspired new growth economic theory that holds that expansionary cycles are the result of technical change and innovation clusters. The widely predicted movement to a knowledge-based economy

and society is expected to place strains on societal structures, both economic and social. Since these structures are tightly interlinked, some argued that a better balance needed to be struck between a society's economic and social needs, i.e., the headlong pursuit of economic growth at the expense of social structures would imperil both and vice-versa.

What other forces could de-rail economic prosperity? With two-thirds of the world already in recession, participants had no trouble envisioning de-railment scenarios. They listed protectionism, population growth, spiraling health costs, and environmental degradation. Others cited the possibility that domestic and international facilitating institutions might be overwhelmed. At the international level, concern was raised that the conditions that led to currency crises in Mexico, Brazil, Russia and parts of Asia might again arise, and that satisfactory mechanisms to cope with these situations had yet to be developed.

At the domestic level, there were questions raised about the capacity of facilitative structures, e.g., education, training and taxation systems, to adapt to changing economic realities. More adaptive and agile government was seen as essential to future success. The adaptive capacity of institutions in developing countries was questioned – a fact that points to the need for knowledge transfers to countries with less developed institutional structures.

Upcoming Futures Forums include: "21st Century Social Dynamics: Adaptability and Sustainability" (December 6 – 7, 1999); and "21st Century Governance: Managing the Global Economy and Society" (March 24 – 25, 2000).

The "long boom" is the philosopher's stone of economics, suggesting a temporary easing of the endless repetition of boom and bust economic cycles and its replacement by a virtuous cycle of perpetual boom.

Conference Citations “ ”

Good Government is a Competitive Asset

“If countries want to attract internationally mobile production factors (e.g., capital, labour), their governments have to engage in an institutional competition with foreign governments. In a perfectly integrated world economy, where distance costs have completely vanished, the relative wage level of regions exclusively depends upon the relative performance of governments in institutional competition.”

Siebert, Horst, and Klodt, Henning, “Towards Global Competition: Catalysts and Constraints” presented to the OECD Forum for the Future conference on “21st Century Economic Dynamics: Anatomy of a Long Boom”. December 2 – 3, 1998, p. 3.

Plugging the Knowledge Measurement Gap

“The problem we are facing today, however, is that we do not understand enough about how to harness knowledge as a productive resource. Only recently have we started to shift our attention to knowledge, and especially how it interacts and amplifies the other inputs of capital, labor, and land. (...) knowledge is confusing because it is a process, a thing, and now a commodity. Increasing the productivity of knowledge and service-based workers is nonetheless critical to the future of the new economy.” (p. 3)

“Measuring the value of an economic investment in the industrial economy was fairly straightforward and easy to understand. (...) How to measure and value [creative thought] in any meaningful sense is conceptually and practically difficult. (...) Devising economic measures for the knowledge economy should be an urgent economic research priority.” (p. 11)

Schwartz, Peter, Kelly, Eamonn, and Nicole Boyer. “The Emerging Global Knowledge Economy”, paper presented to the OECD Forum for the Future, Conference on “21st Century Economic Dynamics: Anatomy of a Long Boom”, December 2-3, 1998.

Productivity and the Power of a Good Idea

“Ideas, and the people who create, articulate, record, transmit and apply them in generating more ideas as well as conventional goods and services, constitute vital elements of the stocks of intangible productive assets whose formation and contribution to production and labor productivity has grown rapidly in relation to other classes of assets. Intangible-capital deepening has been identified here as the new departure distinguishing the mid-twentieth century growth dynamics of the U.S. economy from the preceding regime, and, arguably, its continuation is a key condition, perhaps the key upon which hopes for sustaining rapid productivity advance in the knowledge-economy are premised.”

David, Paul A., “The Determinants of Long-Run Economic Growth and Wealth Creation” presented to the OECD Forum for the Future conference on “21st Century Economic Dynamics: Anatomy of a Long Boom”. December 2 – 3, 1998, p. 7.

Desperately Seeking GPTs

“Technological development is replete with uncertainties. For almost a century the steam engine was a means of pumping water out of mines into reservoirs. Not until the 19th century did the high pressure steam engine allow the many uses that ushered in the Victorian age of steam. When the computer was commercialized after the Second World War, the world demand was estimated to be well under 10. Thus, if the past is any guide, we can be pretty sure that there is some small, ineffective-looking technology that is undergoing its early stages of development, but which will surprise us all by becoming one of the 21st century’s influential GPTs [or general purpose technologies]”.

Lipsey, Richard G., “Sources of Continued Long-Run Economic Dynamism in the 21st Century” presented to the OECD Forum for the Future Conference on “21st Century Economic Dynamics: Anatomy of a Long Boom”, December 2-3, 1998, p. 8.

Network Columnist



Good social policy can foster growth and productivity

Policy discussions around what makes countries grow and enjoy high standards of living have traditionally taken as a point of departure an investigation of which type of economic policy, especially industrial and macro-economic policies, is more likely to foster capital investment. Social policies, if mentioned at all, have usually appeared under the rubric dealing with the identification and removal of barriers to growth. Specific examples of this treatment of social policies and programs abound. The Welfare State has been blamed for preventing economic adjustment and encouraging people to be inactive. Redistribution policies, which consist of taxing the highest incomes to provide assistance and income support for the less well-off and the disadvantaged, have also been criticized as growth impediments. The argument being that taxing high incomes can only reduce incentives to work and to invest, and therefore reduce economic growth.

If not identified as barriers to growth, social policies are often ranked as a second order preoccupation, an issue to deal with once the proper foundations of economic growth have been established. In other words, let's make sure the pie grows, then, and only then, should we think about sharing it.

Those, I suggest, represent short-sighted views of the economic growth process, not to mention that they are based on

very poor understandings of the fabric of Canadian society. Good social policies and programs are a necessary ingredient to economic growth and increased living standards.

SOCIAL PROGRAMS ARE NEEDED TO SUPPORT LABOUR MARKET PARTICIPATION AND KNOWLEDGE ACQUISITION

According to the traditional economic approach, the main determinants of economic growth are the gradual accumulation of stocks of human and physical capital and a gradual increase in the degree of effectiveness with which businesses and individuals use and develop this capital (productivity). Let's focus on the human factor. Not only does quantity matter – i.e., the more people at work, the more we produce collectively, but quality matters as well. High-quality human capital means more skills to produce products and services with high value-added content.

contribution to growth, but also its indirect contribution through productivity increases. Indeed, over the past decade, numerous empirical studies based on the concept of endogenous growth have shown that knowledge accumulation can play a crucial role in increased productivity. The common element of endogenous growth models is that some investment activities generate benefits to society that exceed those that can be appropriated by private and public agents. For instance, schooling and training (or the accumulation of human capital) is an activity for which society benefits more than individuals do. No one doubts that most Canadians benefit from policies favouring education and not only those who receive the education.

A key factor for growth and increased standards of living is therefore to ensure that Canadians continue to actively participate in the labour market and

If not identified as barriers to growth, social policies are often ranked as a second order preoccupation, an issue to deal with once the proper foundations of economic growth have been established.

More recently, the endogenous growth literature has highlighted even further the importance of the human capital factor by underlining not only its direct

invest in knowledge to increase and update their skills.

As in many other industrialized countries, the Canadian labour market saw gradual deteri-

oration during the 1970s and 1980s. The average unemployment rate increased substantially, the length of unemployment was considerably prolonged and regional disparities were heightened. A growing population segment developed a dependency on government social programs and government finances deteriorated dangerously. It was increasingly obvious that the income support programs brought in over the 20 or 30 previous years had worked to undermine individual abilities to adjust to changing labour market conditions.

Those programs have been reformed in the 1990s and the emphasis placed on the individual's ability to adjust through active labour measures rather than through simple passive income transfers. Eligibility criteria have been tightened up and active measures have been introduced to promote individual labour market re-entry and skills acquisition. This new paradigm is central to the organization and direction of federal and provincial programs dealing with direct support to individuals. By taking initiatives to encourage individual labour market adjustment and skill acquisition, social and labour market programs make a direct contribution to economic growth.

REDISTRIBUTION CAN SPUR HUMAN CAPITAL INVESTMENT AND GROWTH...

Many of Canada's social policy and labour market programs are redistributive as they involve

resource transfers between individuals and families (some aspects of employment insurance, for instance). As mentioned earlier, this type of redistribution is often perceived as being detri-

targeted social program can provide relief to low income families and therefore allow for more investment in education for members of those families, and the net effect of a redistrib-

In order to support growth, then, it becomes imperative to look for programs enabling members of disadvantaged families to obtain the assistance needed to prevent these unfavourable intergenerational transfers.

mental to growth. The essential argument underlying this view is that transfers from the better-off to the less well-off have the net effect of reducing incentives to produce and invest. In the overall community, this would result in a drop in savings and investment and thus a drop in income levels in the economy.

Although this reasoning is valid under certain conditions, we can easily imagine cases where the effect of redistribution would be to swell the total level of investment and thus of production and revenue in the economy. The net effect of redistribution will depend on what the transfers enable their recipients to do and prevent the taxpayers from doing. Studies show that the wage elasticity of desired labour supply is very small. There are situations where wage increases result in fewer desired hours of work. Combine this outcome with the notion that an income support program or

utive policy can be to increase average income in Canada.

To the extent that redistribution gives rise to increased investment for disadvantaged families, the case for it becomes more compelling, particularly when we consider the dynamic and intergenerational facets of contemporary economies. Families whose members are poorly educated will often have low incomes, and their children will in turn have fewer opportunities to get a good education and achieve satisfactory living standards. In order to support growth, then, it becomes imperative to look for programs enabling members of disadvantaged families to obtain the assistance needed to prevent these unfavourable intergenerational transfers. By blocking this pernicious dynamic, growth is promoted in two ways: total investment in skills is increased and the future tax burden required for passive income transfers is reduced.

Continued on page 21

Network Columnist



The Challenge of Improving Productivity

Productivity is inextricably linked to Canada's economic and social well-being. Canada is doing relatively well, displaying both high productivity levels and a high standard of living. However, weak productivity growth puts our high standard of living at risk.

Jobs, incomes, and our overall standard of living all rely on a growing economy that can support the needs and ambitions of its citizens. However, in industries right across the country, Canada's productivity is poor.

Compared to the United States, Canada performs poorly in 11 out of 17 goods-producing industries. In fact, with the exception of Alberta, all provinces trail the U.S. in productivity. In manufacturing, for example, labour productivity now lags behind the U.S. by some 30%.

Lower Canadian productivity can also be blamed for about 85% of the growing gap in per capita income between Canada and the U.S. If Canada's productivity could match that of the U.S., our per capita income would be about \$7,500 higher.

It is interesting to note that in Canada's "have" provinces — Alberta and Ontario — productivity is above the national average. This fact adds to the evidence that the link between productivity and prosperity is undeniable.

The OECD has warned that unless Canada improves its productivity, our relative income per capita will fall over the next 20 years — from its current level of about 10% above the G-7 average to around 15% below the average.

WHAT IS PRODUCTIVITY?

Productivity is a measure of the efficiency with which people, capital, resources and ideas are combined in the economy. In recent years, research has aimed at developing a better understanding of the determinants of productivity, not all of them economic. It has also grappled with the complex issue of measurement.

Higher productivity translates into higher wages

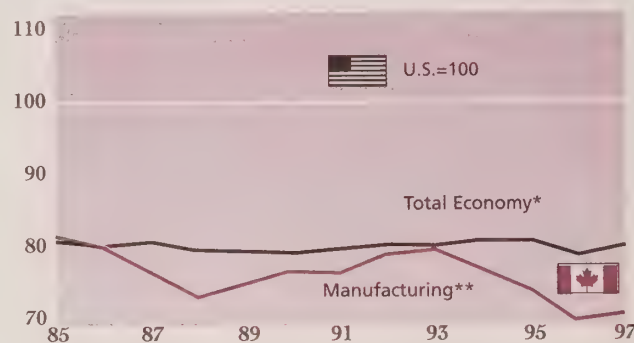
Log Scales, Thousands \$US



* In manufacturing

Source: International Yearbook of Industrial Statistics, 1998.

Labour Productivity



* Canadian total economy productivity relative to U.S. total economy

** Canadian manufacturing productivity relative to U.S. manufacturing

Note: Canadian total economy level is not directly comparable to the Canadian manufacturing level

Source: Industry Canada, "Interesting Facts on Productivity", 1998.

Determinants of productivity include:

- sound macroeconomic environment;
- competitive microeconomic business environment;
- investment in physical capital;
- investment in human capital;
- innovation; and,
- trade openness.

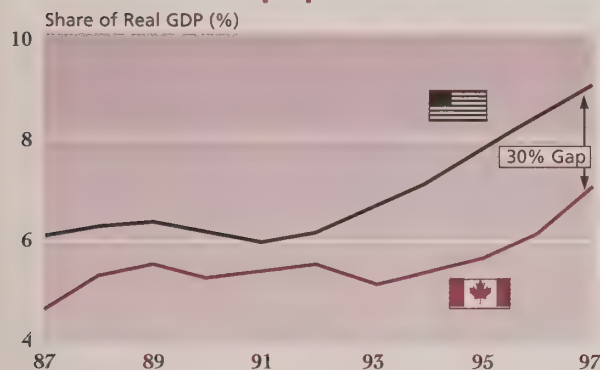
Productivity is at the forefront of Industry Canada and federal government policy research agenda. In particular, three key areas demand further research: "investment in physical capital", "innovation" and "investment in human capital". It's vital to understand these areas better so that we can develop appropriate policies to improve productivity.

INVESTMENT IN PHYSICAL CAPITAL

Investment is a key determinant of productivity. New physical capital can embody new technology and allow for changes in production processes—all important contributors to productivity.

In the area of machinery and equipment that enhance productivity, Canada's investment rate is 30% below that of the U.S. We need to better understand the nature of investment, including the cost of capital. In particular, we need to explore the relationship between physical capital such as machinery, equipment and structures, and human capital.

Investment in Machinery & Equipment



Source: Industry Canada, "Improving Productivity: The Key to Higher Living Standards," 1998.

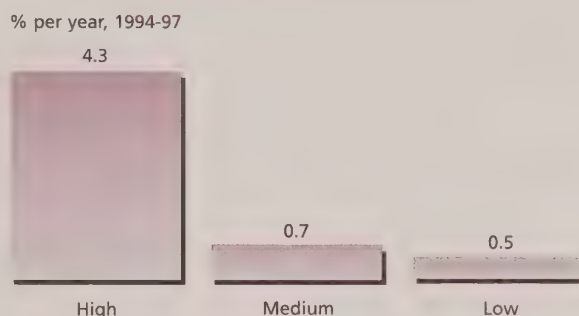
INNOVATION

Physical capital is important. However, our ability to improve productivity depends increasingly upon intangible resources embodied in people such as knowledge and innovation.

Indeed, recent research supports the central tenet of the so-called new growth theory. This theory suggests that investments in knowledge-related goods

or activities have a greater impact on productivity than investments in other areas. More research is needed to understand the nature of these important links. Such studies should examine the positive spillovers associated with different knowledge-related activities and how to encourage innovation.

Labour Productivity Growth of Canadian Industries by Innovation Intensity



Source: Industry Canada, "Investing in Innovation," 1998.

INVESTMENT IN HUMAN CAPITAL

The ability of the economy to unlock the productivity potential contained in physical capital and from innovation is directly dependent upon the skills and abilities of the labour force. Research work needs to expand upon the connection between investment in human capital and productivity. It needs to address issues such as determining the amount, if any, of the productivity gap that is attributable to a skills mis-match in the economy; and whether Canadian workers have the right skills to do the job and whether these skills are transferable to the new, knowledge-based economy.

OTHER RESEARCH OPPORTUNITIES

The primary focus of this article has been on the economic determinants of productivity. However, it has been suggested that productivity may be driven by social factors as well. For example, the linkage between income distribution and productivity is a relatively new area of research that needs to be further explored.

Continued on page 21

Eyewitness



Europe at a Crossroads

Nineteen ninety-nine is a watershed year for Europe. It marks the launch of a common currency in 11 of the 15 European Union (E.U.) member countries and the 50th anniversary for the North Atlantic Treaty Organization. At the Couchiching Institute on Public Affairs' Winter Conference, held in Toronto in late February, a largely private sector crowd listened to a series of distinguished speakers reflect on the past, describe the present, and articulate a future vision for the "New Europe and the Atlantic Relationship".

In his opening address, Conrad Black, the Chair and CEO of Hollinger Inc., offered a provocative take on the evolution of the British-Canadian-American relationship, including a suggestion that the U.K. be invited to join the North American Free Trade Agreement. Following in this spirit, subsequent panel discussions were lively and often heated, reflecting the differences in political and national perspectives that characterize debates about the European project.

Michael Portillo, a Member of Parliament in the Thatcher and the Major governments, joined Black as an opponent to European integration – at least its present "anachronistic" incarnation. Like many anti-integrationists, Portillo claimed that the E.U. is well on its way to becoming a Fortress Europe, an "island of uncompeti-

tive and unsuccessful policies" sheltered from the realities of the global economy. Buoyed for the time being by a market of 300 million consumers (roughly equal to the size of the U.S. econ-

In order to secure the necessary popular support for European integration and to deal with future economic challenges, pan-European institutions like the European Parliament and the European Central Bank will have to adapt and new representative institutions will have to be created.

omy), he believes that over the longer term the European model is doomed to fail.

The majority of panelists took a more favourable view. Most perceived integration and the adoption of a single currency to be a forward-looking response to globalization. The aim is to provide member states with greater political clout and access to a larger market, which would in turn increase Europe's competitiveness. In addition to reduced transaction costs, confidence in the euro currency, and rising productivity in the service sector were cited as positive outcomes to date.

The pro-Europe/pro-euro side did acknowledge that the evolution of European integration has had its growing pains. Sylvia Ostry (University of Toronto) described several problems, including a loss of shock-absorbing economic levers. While the prospect of Fortress Europe was discounted, mention was made of anti-American and protectionist tendencies. Considerable concern was also expressed about the project's lack of democratic underpinnings. These problems, however, were not seen as insurmountable.

For supporters of the European project, the way ahead lies in deepening political integration. At present, important decisions are made by democratically unaccountable bodies. In order to secure the necessary popular support for European integration and to deal with future economic challenges, pan-European institutions like the European Parliament and the European Central Bank will have to adapt and new representative institutions will have to be created. According to Giles Merrit, European Affairs columnist for The International Herald Tribune, the mood in Brussels is increasingly open to political innovation.

Participants heard that some Europeans support a confederal arrangement – a loose association of sovereign states. Others argue that a federal model represents

the most viable option for Europe as it enters the next millennium. The challenge is to reconcile diversity with unity, hence the periodic European interest in the Canadian model.

Will the United Kingdom take advantage of the Maastricht provision to opt into the single currency? Several expressed optimism, maintaining that the U.K. would be more powerful, and more attractive to the U.S. inside Euroland. Being on the inside

may be particularly important for Europe's financial hub, London.

There was insufficient time to discuss the implications for Canada in great detail. In general, speakers encouraged Canadians to welcome a bipolar world with its promise of greater stability and additional space for middle powers to manoeuvre. Some argued that, in such a situation, Canada might act as "a bridge" between Europe and the United States. Commenting on the openness

of the common market, however, Donald Macdonald (former Minister of Finance) suggested that Europe will want to negotiate a trade agreement with the U.S. first. Canada, he said, may have to pursue multilateral routes. It seems that Europe remains a bit of a fortress after all.

The Couchiching tradition continues this August with the 68th Annual Summer Conference – "Science, Ethics and Human Destiny". Visit www.couch.ca for details.

Primer: What is "productivity"?

The textbook definition seems simple enough. **Productivity measures the amount of output per unit of input** (Source: Hall, Robert et al. *Macro-Economics: The Canadian Economy*, p. 61). So, what's the problem? Differences exist in the level of analysis (e.g., firm, sector, or economy-wide) and the precise measurements of inputs (e.g., labour, multi-factor) and outputs (accounting or econometric procedures). Measurement challenges are compounded when comparative analysis, i.e., analysis of productivity in different countries, is undertaken. Below are some views of productivity as seen from some of the principal players:

According to Statistics Canada

Productivity refers to multifactor productivity, which is a measure of the technical efficiency of production. Its growth rate is calculated as the difference between the growth in the amount of output produced (real GDP) and the growth of the quantity of all inputs used, such as labour and machinery and equipment.

Source: Statistics Canada, *The Daily*. March 23, 1999. <http://www.statscan.ca/Daily/English/990323/d990323.htm>

According to Finance Canada

"Broadly speaking, (productivity is) the efficiency with which people and capital are combined in the economy. This definition is called **Total Factor**

Productivity. Another common measure of productivity is **labour productivity** or output (GDP) per worker. This is not a measure of how hard people work. A number of factors can cause labour productivity to change. For example, better education, training, management, equipment and technology will also tend to result in more production per worker."

Source: Finance Canada web site glossary: <http://www.fin.gc.ca/glosse/gloss9e.html>

According to the U.S. Bureau of Labor Statistics

"Productivity is a measure of economic efficiency which shows how effectively economic inputs are converted into output. ...

"Output per hour of all persons – labor productivity – is the most commonly used productivity measure. Labor is an easily identified input to virtually every production process. In terms of cost, it represents about two-thirds of the value produced."

Source: U.S. Bureau of Labor Statistics, Frequently Asked Questions <http://www.bls.gov/lprfaq.htm>

According to J. Public

"Productivity is working harder and longer for less money."

Eyewitness



Probing the New Economic Realities

The 1990s have been witness to powerful economic forces – the integration of the global economy, new information technologies, wrenching deficit and debt reduction, and environmental issues. Are these forces a portent of fundamental change? Statistics Canada's tenth annual economic conference, entitled *Probing the New Economic Realities*, provided an important venue for participants from business, government, research, and labour communities to sift the evidence.

McCALLUM: HOW I WOULD SPEND THE FISCAL DIVIDEND

The keynote speaker John McCallum (Chief Economist with the Royal Bank), gave an informal and insightful talk that

for reformers will be to discourage this kind of disruptive capital movement in a way that doesn't jeopardize mutually beneficial longer-term portfolio and foreign direct investment from richer nations to poorer host countries. McCallum also observed from the current instability that national governments must get their own house in order and ensure that institutions are well-regulated and transparent before they open up to global capital.

On deflation: McCallum brushed off fears of "bad deflation" (or drastic declines in broad price indexes) and a 1930s style financial meltdown. This won't happen because the U.S. Federal Reserve would step in to avert disaster.

lower income taxes without impacting government programs and services, while at the same time continuing to pay down the debt. Very briefly, his argument turns on a "three-way vicious circle", involving the brain drain, poor productivity, and an aging population. McCallum feels that younger Canadians are more favourably disposed to the U.S. than the baby boomer generation and will only be willing to sustain a certain tax gap before they pick up stakes and move south of the border. If the Canadian government does not cut income taxes, living and working in Canada will be a less attractive option for all but the "superpatriotic".

And because we can't leave our readers guessing - McCallum said the proposed bank merger scheme failed because of a lack of popular support and that the idea could be revisited once average Canadians "see" and appreciate the intense competition facing the Canadian banking industry.

...over the next decade or so, billions of dollars in fiscal dividends offer a "once-in-a-lifetime opportunity" to substantially lower income taxes without impacting government programs and services, while at the same time continuing to pay down the debt.

focused on global financial reform, deflation, and the changing realities of Canada's position in North America.

On global financial reform: McCallum pointed the finger at short-term capital flows in and out of national economies as being partly responsible for the current financial instability in Asia and beyond. The challenge

With his comments on the changing realities of Canada's position in North America, McCallum officially joined the chorus of those calling for cuts in personal income taxes. His take was somewhat unique. He told the audience that over the next decade or so, billions of dollars in fiscal dividends offer a "once-in-a-lifetime opportunity" to substantially

LYNCH: NEW FRAMEWORKS FOR NEW REALITIES

In his keynote address, Kevin Lynch (Deputy Minister, Industry Canada) mapped out the elements that will shape Canada's competitiveness in a global knowledge-based economy. **Canada's ability to harness change and to be a world class competitor in the global village will depend on its macroeconomic and microeconomic climates.**

A robust macroeconomic climate, according to Lynch, is one characterized by a balanced budget, low inflation, secure access to world markets, and a positive business climate. Although Canada has made significant progress in recent years on all fronts, it will need to continue striving in order to remain competitive, particularly vis-à-vis the United States.

Canada must also adopt a forward-looking micro-economic strategy that promotes trade and investment, innovation, human capital, a competitive market place and a leading edge technological infrastructure. Lynch argued that such a technological infrastructure was just as important for Regina as Rankin Inlet because "connectivity" provides both with a new window on the world.

The ability to form partnerships and networks for research and innovation is a key competitive asset, according to Lynch. Another intangible is a strong national vision of the way ahead – one shaped by governments, the private sector, and individuals.

FREEMAN: THE AGE OF THE WORKER-CAPITALIST COMETH

In another keynote address, renowned labour economist, Richard Freeman (Harvard University), identified "three horse-men", ushering in the new economic reality: globalization, technology, and the de-institutionalization of work. Throughout his presentation, he encouraged the audience to turn away from speculation on globalization and pay

American women climb up the education ladder

RATIO FEMALE TO MALE GRADUATES

Degree	1970-71	1995
Bachelor	0.75	1.21
Masters	0.67	1.22
Phds	0.16	0.64
MDs	0.09	0.64
Law	0.06	0.75

greater attention to changes occurring in the labour market, including: the Internet economy; a more educated workforce; the increasing influence of women in the workplace; variable pay contracts; divergence in institutions; and, the bifurcation in income distribution.

Using U.S. data, Freeman outlined the "massive shift" and "huge societal effect" of women in the workplace. From 1970 to 1995, American women have made stunning advancements in education.

These advancements are being reflected in hourly wages and incomes. In a growing number of cases, American women are either the primary wage earner (21% in 1996), or have higher hourly wages (41% in 1996). In the case of women in professional/managerial positions, they are the primary earners in two income households in 35% of instances, and earn higher hourly wages 40% of the time. Freeman suggested that these developments are transforming the workplace, with implications for child care and family leave policy.

Another American development is increasing employee stock ownership. Freeman estimates that some 16.7 million American workers (out of 110 million) have a direct ownership stake in the companies that employ them. Some 27% of multinational enterprises have stock ownership plans, as do 50% of firms in the American electronics industry. **Employee stock ownership plans are increasingly seen as a way of attracting and retaining high quality workers.**

With regard to directions in public policy, Freeman cautioned against the doctrine of the "single way" – currently associated with the policy mix of the United States – noting that Japan's growth rate has exceeded that of the U.S. in the 1990s, and that a number of nations, e.g., Japan, the U.S. and New Zealand, have been touted as having found "the way" over the years. In particular, he cast doubt on the New Zealand model with the rhetorical question: "How many years do we have to wait for New Zealand to do better than Australia?"

Economics At Its Best: *The 1999 Conference of the American Economics Association*

New ideas on economic growth; trade; integration and technology transfer; wage trends in the 1990s; recent developments in income inequality; empirical industrial organization; and productivity issues were the focus of a few of the several hundred sessions attracting economists from around the globe to the annual American Economic Association (AEA) conference. The AEA, in conjunction with approximately 50 associations in related disciplines, held its annual conference from January 3 to 5, 1999 in New York City under the Allied Social Science Associations (ASSA) umbrella. The annual meetings are a time for members to gather, to network, to disseminate research, and to promote open and frank dialogue. Approximately 500 scholarly sessions featuring over 1500 research papers on a wide and diverse range of economic issues were presented and discussed. Some of the finest economists in the world were in attendance. What follows is a sampler of the sessions.

Highlights of selected featured events from the 1999 ASSA meetings include:

- The prestigious Richard T. Ely Lecture by Finis Welch of Texas A&M University who presented a paper *"In Defense of Inequality"*.
- An AEA luncheon honoring the 1997 Nobel Laureates in Economics: Robert C. Merton, Harvard University, and Myron S. Scholes, Stanford University who were awarded the 1997 prize for a new method to determine the value of derivatives. Speakers honoring the Nobel laureates were Merton Miller, University of Chicago, and Steven Ross, Massachusetts Institute of Technology.
- The Presidential Address featured Robert W. Fogel, University of Chicago. Robert Fogel was awarded the Nobel Prize in Economics in 1993 with Douglass North for having renewed research in economic history by applying eco-

nomic theory and quantitative methods in order to explain economic and institutional change.

- The Distinguished Lecture on Economics in Government featured Lawrence H. Summers, Deputy Secretary of the Treasury, United States Department of the Treasury.
- Approximately 22,000 economists are members of the AEA and 5,500 institutes subscribe.
- During the period 1996-98, an average of 543 sessions have been held during the annual ASSA meetings.
- Annually, an average of 7,300 economists have registered for the meetings over the same period.
- A record of over 6,100 rooms were booked in Chicago for the 1998 ASSA meetings.

In his presentation, Dr. Summers acknowledged that one of the great strengths of America's government is its career government economists. According to Summers, the language of public policy is increasingly the language of economics, and sophisticated policy formulation depends on an understanding of economic concepts.

His presentation, *Reflections on Managing Global Integration*, focused on the extent of global integration, the challenge that economic integration poses to domestic and international policy makers, some of the policy implications of increased integration on international capital markets, and the special role of the U.S. in managing global integration. The central task of international political economy in the years ahead will be reconciling the three goals of greater integration, proper public economic management, and national sovereignty — what Summers referred to as the "integration trilemma".

Concurrent sessions covered a wide spectrum of diverse topics. For example, current research in the New Growth theory, both theoretical and empirical, increasingly implies that technological progress is the key engine of economic growth. This was one of the themes emanating from a session "In Honor of Edwin Mansfield: The Economics of Technology and Science". The session provided a compendium of the significant contribution by Mansfield to the economics of technology. Often viewed as one of the founding fathers of the field, his contributions include an understanding of the role of diffusion of technical innovation, the effect of firm size on innovation, the role of basic research in increasing productivity, the effectiveness of patents at limiting imitations, international technological transfers, and the spillover of research to industrial innovation.

The central task of international political economy in the years ahead will be reconciling the three goals of greater integration, proper public economic management, and national sovereignty — what Summers referred to as the "integration trilemma".

Other sessions covered topics such as *Is This Expansion Different?*; *Productivity: Issues of Measurement and Explanation*; *The Asian Financial Crisis*; *Productivity Growth*; *Federalism and Policy Choice*; *The Economic Effects of Estate Taxation*; *Empirical Studies of Incentives*; *Public Policy and Institutions in the Labor Market*; *Trade Policies After the Uruguay Round*; and *Determinants of Technological Change*.

Selected invited papers will be published in the Papers and Proceedings issue of the American Economic Review to appear in May 1999.

Visit <http://www.vanderbilt.edu/AEA> — the website of the American Economic Association for information on the annual conference, its publications, membership information and other related topics.

Finally, a one-handed economist

"The only sustained manner in the long run to increase per capita income is by increasing the amount of output produced per worker, that is by raising labour productivity. From this perspective, productivity represents the key to economic success. Economists of all leanings accept this basic relationship between productivity and living standards. Indeed, it is one of the few relationships economists agree on." (p. 1 – 2)

Centre for the Study of Living Standards. "Productivity: Key to Economic Success", a report prepared for the Atlantic Canada Opportunities Agency, March 1998.

"Statistical agencies do not gather productivity statistics directly from economic agents but rather construct productivity measures from data on input and outputs. Indeed, almost the entire body of economic statistics collected by statistical agencies – data on output, employment, prices, investment, raw materials, inventories – are used in the compilation of productivity statistics. An examination of the reliability of productivity statistics thus becomes in effect an examination of the reliability of much of the system of economic statistics." (p. 8)

Canadian Connections



"Theme Sites" for Productivity

Talk about convergence! "Theme sites" corresponding to the research themes of Horizons issues can now be found at the virtual "home of Canadian policy research" <http://policyresearch.gc.ca>. For instance, researchers interested in productivity can find a conveniently indexed set of Canadian and international web sites addressing this topic at the web site.

Below are four sites that caught our eye. They will be of particular interest to readers following the to and fro of the Canadian productivity debate. Many of the primary sources reported in the media in recent weeks appeared on these sites first.

CENTRE FOR THE STUDY OF LIVING STANDARDS <http://www.csls.ca/>

The Centre for the Study of Living Standards provides a venue for academics and policy developers to work together on the research and development of effective and equitable policies for economic growth in Canada. The Centre's research undertakings include a project on service sector productivity, the productivity paradox, and work on the Canada-U.S. manufacturing productivity gap. The Centre's site is a valuable source of information on productivity including recently-released reports such as "Productivity: Key to Economic Success", papers presented at past conferences, and a database of productivity statistics for each province.

DEPARTMENT OF FINANCE CANADA <http://www.fin.gc.ca/>

Even though February 16th has passed and the traffic rushing to download the latest federal budget documents has dwindled, there are several reasons for making a regular trip to Finance Canada's web site. Aside from being updated frequently and its simple, low-key design, the department has recently begun to provide downloadable copies of its publications free of charge. For comparative research, federal budget documents, starting from 1995, are easily accessible. In addition, there's an overview of the department, a glossary of frequently-used terms,

and an impressive directory of hot links to economic and finance related sites, including pointers to provincial and international budgets.

ECONOMIC ANALYSIS AND STATISTICS FROM INDUSTRY CANADA

http://strategis.ic.gc.ca/sc_ecnmy/engdoc/homepage.html

Another key federal department concerned with productivity growth is Industry Canada. The Micro-Economic Policy Analysis Branch is responsible for several papers on the topic and they are available on the department's much-touted, premier business information site, Strategis, under the Economic Analysis and Statistics section. Look for the February issue of *Monthly Economic Indicators*, featuring a special report on "The Canada-U.S. Productivity Gap".

STATISTICS CANADA – THE DAILY

<http://www.statcan.ca/Daily/English/today/daily/htm>

The Daily is the source for quant jockeys and others interested in the statistical profile of Canada. As the name suggests, statistical releases appear daily. It has become commonplace for releases from the Daily to become the subject of prominent media attention. For instance, the Daily of March 23 helped stir the pot in the productivity debate. Go weigh the evidence for yourself!

WANTED

Ideas

The policy research and ideas environment is in constant change. Despite what you may have heard, no single organization, discipline, or source has all of the answers or even all of the questions. We are on the look-out for cutting edge research, ideas and knowledge in public policy to profile in *Horizons*. If you know of some noteworthy horizontal policy research, please contact Allen Sutherland at a.sutherland@prs-srp.gc.ca or call (613) 943-2490.

Thanks.

Network Columnist Cont'd



Continued from page 11

INEQUALITIES CAN FRAY THE SOCIAL FABRIC, BREAKING SOCIAL CONSENSUS AND SUPPORT FOR POLICIES

The mere absence of social programming can affect growth and productivity through other means. For example, some researchers have considered the hypothesis that a point is reached where income inequalities would fray the social fabric and reduce productivity. The channels through which these effects flow would be highly varied, complex and poorly understood. However, it goes without saying that economic policies, which systematically disadvantage well-identified groups of individuals, would ultimately forfeit public support. Over the more or less long haul, the social consensus around these policies would crumble and they would eventually be abandoned.

HIGH QUALITY SOCIAL INFRASTRUCTURE AFFECTS PRODUCTIVITY.

Another very dynamic component of contemporary research

into the determining factors of economic growth places the emphasis on the quality of the social infrastructures governing relations among individuals (for example, the legal and political system, the industrial relations system and the mutual trust individuals share as they engage in productive activities). According to this approach, the differences in the quality of these infrastructures among countries would be a key factor in explaining international differences in living standards and especially in levels of productivity. Higher measures of social capital or of civic culture would be linked to higher government performance and in turn to higher levels of economic growth.

WE MUST FURTHER EXPLORE THE LINKS AMONG WELL-BEING, ECONOMIC GROWTH, PRODUCTIVITY AND SOCIAL FACTORS

An interdepartmental committee of the Policy Research Initiative will soon embark on more analyses and discussions of the relationships that link economic

growth, productivity, social policies and social infrastructures. More specifically, efforts will be made to better understand the social antecedents of productivity and economic growth and the social consequences of different models of pursuing growth. It is hoped that this work will also probe the connections between per-capita GDP growth and growth in the well-being of Canadians. Indeed, recent studies have shown that per capita GDP developments have appreciably departed from social health or well-being indicators over the past twenty-five years. A better understanding of the linkages between growth and social policies may help shed some light on this development and will be essential to the development of a productivity agenda that meets both the economic and social needs of Canadians.

Avrim Lazar
Assistant Deputy Minister,
Human Resources Development

Continued from page 13

The bottom line is that productivity needs to be viewed from a broad, multi-faceted perspective.

THE CHALLENGE

The challenges to understand and improve productivity are obviously far from over. Through further research,

Industry Canada and other departments will unlock the secrets of productivity, a fundamentally important area of policy for Canada's economic and social well-being.

More information on Industry Canada's policy research can be found on STRATEGIS,

our online business information site <http://strategis.ic.gc.ca>, or in Micro, our quarterly research newsletter (e-mail micro.news@ic.gc.ca).

Andrei Sulzenko
Assistant Deputy Minister
Industry and Science Policy
Sector, Industry Canada

Did you know?



Productivity: Through the Glass Dimly

- The OECD has warned that unless Canada improves its productivity performance, our per capita income will fall over the next 20 years – from its current level, about 10% above the G-7 average, to around 15% below.
- 85% of the discrepancy between Canada and U.S. income per capita may be attributed to lower labour productivity (14% - lower employment rate; 1% lower participation rate).
- Canada's labour productivity is at 80% of U.S. levels – Canadian manufacturing sector productivity lags that of the U.S. by 30%.
- Canada's investment rate in productivity-enhancing machinery and equipment is about 30% below that of the U.S.
- Foreign-controlled manufacturing firms are on average about 13% more productive than Canadian-controlled firms.
- While they are often incubators of innovation, small firms are only about half as productive as large firms. Canada has a higher proportion of small firms than the United States. About 10% of the Canada-U.S. productivity gap in the goods producing sector and about 30% in the manufacturing sector may be attributed to the greater presence of small firms in the Canadian economy.
- Canadian labour productivity growth per year by innovation intensity (1994-1997):
 - High intensity (e.g., pharmaceuticals, communications): 4.3%
 - Medium intensity (e.g., textiles, plastics): 0.7%
 - Low intensity (e.g., retail, logging and mining): 0.5%

Source: Sustaining Growth, Human Development, and Social Cohesion in a Global World. (Ottawa: Policy Research Initiative, February 1999), Chapter 1, pp. 6 – 14.
<http://policyresearch.gc.ca>

Re-introducing the PRI and the PRS

In 1996, Canada's top civil servant, the Clerk of the Privy Council, launched the Policy Research Initiative (PRI) to develop a research strategy that would help prepare Canada for the complex public policy challenges it will face in the coming years.

The Initiative's goal is to build a solid foundation of public policy research expertise and knowledge to serve as a basis for informed public policy decisions. This involves advancing and implementing a forward-looking policy research agenda, strengthening government policy research capacity, as well as forming partnerships between government and non-governmental research organizations.

The Policy Research Secretariat (PRS) was formed in 1997.

The Secretariat supports the implementation of the Initiative by providing a forum for government and private sector policy researchers to work together, creating linkages with domestic and international policy researchers, and finding innovative ways of sharing information and disseminating research findings.

The PRS facilitates networking and linkages among members of the policy research community through seminars, conferences and research projects as well as by making information of interest to the policy community widely available through such initiatives as *Horizons* and the policy research web site.

Visit the web site for more information:
<http://policyresearch.gc.ca>

PRS Horizons Team

Editor

Allen Sutherland

Contributors

Robert Kunimoto	Margaret Moore
Gaétan Lafortune	Nancy Shipman
Catherine Larmer	Peggy Sun
Alfred Leblanc	

Design & Layout by:
Zsuzsanna Liko Visual Communication

Horizons is published bi-monthly by the Policy Research Secretariat to share information among the government and non-governmental policy research community, and the public.

Any comments or questions?
Requests for subscription or change of address?

E-mail: a.sutherland@prs.srp.gc.ca
Phone: (613) 947-1956
Fax: (613) 995-6006



Le saviez-vous...

La productivité : quelques repères dans le brouillard

- L'OCDE a signalé que si le Canada n'améliorait pas sa productivité, son revenu diminuerait considérablement d'ici les vingt prochaines années – passant de son niveau actuel situé à environ 10 % au-dessus de la moyenne des pays du G7, à environ 15 % en dessous.
- La plus faible productivité du travail au Canada est responsable de 85 % de l'écart qui existe entre le revenu par habitant au Canada et le revenu par habitant aux É.-U. (14 % de l'écart est dû au taux d'emploi plus faible; 1 % au taux de participation plus faible).
- Le niveau de productivité du travail au Canada se situe à 80 % de celui des É.-U., dans le secteur de la fabrication, la productivité du Canada est inférieure de 30 % à celle des É.-U.
- L'investissement canadien dans les équipements et les machines qui génèrent des gains de productivité est d'environ 30 % inférieur à l'investissement des É.-U.
- Les entreprises de fabrication sous contrôle étranger sont 13 % plus productives environ que les entreprises de fabrication sous contrôle canadien.
- Même si ce sont souvent les petites entreprises qui font naître les innovations, celles-ci sont deux fois moins productives que les grandes. Les petites entreprises sont plus nombreuses au Canada qu'aux États-Unis. Environ 10 % de l'écart de productivité entre le Canada et les É.-U. dans le secteur de production des biens et environ 30 % de cet écart dans le secteur de la fabrication.

Nouvelle présentation du Projet de recherche sur les politiques

En 1996, le greffier du Conseil privé a lancé le Projet de recherche sur les politiques (PRP) en vue d'élaborer une stratégie de recherche qui contribuerait à préparer le Canada à relever les défis complexes des prochaines années.

Le Projet vise à construire une base solide de savoir et de connaissances en recherche sur les politiques comme moyen d'assurer une bonne assise à la prise de décisions en matière de politiques publiques. Plus spécifiquement, il a pour but de promouvoir et mettre en oeuvre un programme de recherche sur les politiques à long terme, de renforcer la capacité du gouvernement en recherche sur les politiques et à former des partenariats entre le gouvernement et des organismes de recherche. Établi en 1997, le Secrétariat de la recherche sur les politiques (SRP)

soutient la mise en oeuvre du Projet en fournissant un cadre aux chercheurs du gouvernement et du secteur privé dans le domaine des politiques qui leur permet de travailler ensemble, de créer des liens entre les chercheurs à l'intérieur du pays et à l'étranger et de trouver des moyens novateurs de partager et de diffuser les résultats des travaux de recherche. Le SRP facilite le réseautage et l'établissement de liens entre les membres du milieu de la recherche sur les politiques par des séminaires, des conférences et des projets de recherche ainsi qu'en favorisant un accès large à l'information grâce à son web site.

Pour de plus amples informations, visitez le site web : <http://recherchepolitique.gc.ca>

Collaborateurs

Robert Kunimoto
Gaelan LaFortune
Cathérine Lamer
Peggy Sun
Margaret Moore
Nancy Shipman
Allen Sutherland

Éditeur

L'équipe SRP d'Horizons

- La croissance de la productivité au Canada par an selon le degré d'importance de l'innovation (1994-1997) :
 - élevé (p. ex., produits pharmaceutiques, communications) : 4,3 %;
 - moyen (p. ex., textiles, plastiques) : 0,7 %;
 - faible (p. ex., vente au détail, exploitation forestière et exploitation minière) : 0,5 %.

Source : Soutenir la croissance, le développement humain et la cohésion sociale dans un contexte de mondialisation. (Ottawa : Projet de recherche sur les politiques, février 1999), chapitre 1, p. 6 à 14.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement ou les changements d'adresse, voici nos coordonnées :
Courriel : a.sutherland@prs-srp.gc.ca
Téléphone : (613) 947-1956
Télécopieur : (613) 995-6006



Suite de la page 11

**LES INÉGALITÉS PEUVENT
FRAGILISER LE TISSU SOCIAL,
EN BRISANT LE CONSENSUS
SOCIAL ET L'APPEL EN FAVEUR
DES POLITIQUES.**

La simple absence de programmes sociaux peut nuire à la croissance et à la productivité d'autres facteurs. Par exemple, certains chercheurs ont émis l'hypothèse selon laquelle un certain point serait atteint lorsque les inégalités de revenu fragiliseraient le tissu social et réduiraient la productivité. Les canaux par lesquels ces effets se produisent seraient extrêmement variés, certains sans dire que des politiques économiques, qui désavantagent systématiquement des groupes bien précis de personnes, finiraient par perdre l'appui de la population. À plus ou moins long terme, le consensus social établi autour de ces politiques s'effondrerait et elles pourraient finalement être abandonnées.

**UNE INFRASTRUCTURE SOCIALE
DE HAUTE QUALITÉ INFUSE SUR
LA PRODUCTIVITÉ.**

Un autre volet très dynamique de la recherche contemporaine sur

les facteurs déterminants de la croissance économique insiste sur la qualité des infrastructures sociales régissant les relations entre individus (par exemple, le système juridique et politique, le système des relations industrielles et la confiance mutuelle que les individus établissent entre eux en participant à des activités productives). Selon cette approche, les différences de qualité de ces infrastructures entre les pays seraient un facteur déterminant dans l'explication des différences de niveau de vie dans le monde et surtout des niveaux de productivité. Plus de mesures en faveur du capital social et du civisme auraient un rapport avec l'efficacité plus grande du gouvernement et entraîneraient une croissance économique plus forte.

**NOUS DEVONS EXAMINER PLUS
À FOND LES LIENS ENTRE LE
BIEN-ÊTRE, LA CROISSANCE
ÉCONOMIQUE, LA PRODUCTIVITÉ
ET LES FACTEURS SOCIAUX.**

Un comité interministériel du Projet de recherche sur les politiques entreprendra sous peu d'autres analyses et d'autres discussions sur le lien entre croissance économique, productivité,

LE DÉFI
De toute évidence, nous sommes loin d'avoir relevé le défi qui consiste à comprendre la nature de la productivité et à l'améliorer. En poursuivant la recherche, Industrie Canada et d'autres ministères découvriront les secrets de la productivité, un domaine fondamental

de politique pour le bien-être économique et social du Canada. Il est possible d'obtenir d'autres renseignements au sujet de la recherche sur les politiques que tant STRATEGIS, notre site d'information d'affaires en direct, au <http://strategis.ic.gc.ca>, ou en

politiques sociales et infrastructures sociales. Plus précisément, on cherchera à mieux comprendre les causes sociales de la productivité et de la croissance économique et les conséquences sociales de différents modèles de quête de la croissance. On espère que ce travail permettra aussi d'analyser le rapport entre la croissance du PIB par habitant et l'amélioration du bien-être des Canadiens. En fait, des études récentes ont montré que, ces vingt dernières années, l'évolution du PIB par habitant s'est sensiblement éloignée des indicateurs relatifs à la santé ou au bien-être social. En comprenant mieux les liens entre la croissance et les politiques sociales, on pourrait mieux saisir cette évolution, ce qui est capital pour l'élaboration d'un programme de promotion de la productivité qui concilie les besoins économiques et les besoins sociaux des Canadiens.

Avrim Lazar
Sous-ministre adjoint,
Développement des ressources
humaines Canada

consultant Micro, notre bulletin de recherche trimestriel (courrier électronique : micro.news@ic.gc.ca).
Andrei Sulzenko
Sous-ministre adjoint
Secteur de la politique industrielle
et scientifique
Industrie Canada

Leurs conclusions



« Sites thématiques » liés à la productivité

Convergence, vous avez dit convergence? Le site Web

du Projet de recherche sur les politiques (<http://recherche politique.gc.ca>) comprendra dorénavant des « sites théma-

tiques » correspondant aux thèmes de recherche des questions abordées dans *Horizons*. Les chercheurs qui s'intéressent à la productivité y trouveront un ensemble de sites Web canadiens et étrangers portant sur cette question, le tout indexé de manière pratique.

Nous présentons ci-après quatre sites qui ont retenu

notre attention. Ils seront d'un intérêt particulier pour les lecteurs qui suivent le va-et-vient du débat sur la productivité au Canada. Bon nombre des sources primaires signalées dans les médias au cours des dernières semaines sont d'abord apparues sur ces sites.

Centre d'étude de niveau de vie

<http://www.csis.ca/>

Le Centre d'étude de niveau de vie offre aux universitaires

et aux décideurs un lieu où ils peuvent travailler de concert à la recherche et à l'élaboration de politiques efficaces et

équitables de croissance économique au Canada. Figurent

notamment parmi les activités de recherche du Centre un

projet portant sur la productivité dans le secteur des services, le paradoxe de la productivité ainsi que des travaux

sur l'écart entre le Canada et les États-Unis pour ce qui est de la productivité dans le secteur de la fabrication. Le site

du Centre est une précieuse source d'informations sur la productivité, et notamment de rapports publiés récemment,

comme *La productivité : secret de la réussite économique*, ou de rapports présentés à l'occasion de conférences

antérieures; on y trouve aussi une base de données statistiques sur la productivité dans chacune des provinces.

Ministère des Finances du Canada

<http://www.fin.gc.ca/>

Certes, la date du 16 février appartient maintenant au

passé et le volume des usagers se précipitant afin de

télécharger les plus récents documents budgétaires a

fortement diminué, mais la consultation périodique du

site Web de Finances Canada se justifie pour plusieurs

raisons. Outre le fait qu'il est fréquemment mis à jour et que sa conception est simple, le ministère a récemment

commencé à diffuser gratuitement des exemplaires de toutes ses publications, lorsqu'on les télécharge à partir

d'Internet. On peut aisément, à des fins de recherches comparatives, trouver sur ce site les documents budgétaires fédéraux parus depuis 1995. En outre, le lecteur

pourra y consulter un survol du ministère, un glossaire

des termes fréquemment utilisés, ainsi qu'un répertoire

Analyse économique et statistiques

provenant d'Industrie Canada

<http://strategie.isc.gc.ca/sc-ecomy/frndoc/homepage.html>

Industrie Canada est un autre ministère fédéral clé qui

s'intéresse à l'accroissement de la productivité. La Direction générale de l'analyse des politiques microéconomiques

est chargée de plusieurs documents portant sur cette question; ils sont disponibles sur le principal site d'information

du ministère, le prestigieux *Strategie*, à la section Analyse économique et statistiques. Consultez le numéro de février

de *Indicateurs économiques mensuels*, qui comporte un

rapport spécial sur « L'écart de productivité entre les

entreprises canadiennes et américaines ».

Statistique Canada – Le Quotidien

<http://www.statcan.ca/Daily/Francais/today/daily-f.htm>

Le *Quotidien* est la source d'informations par excellence

pour les chercheurs qui manipulent des données quantitatives et pour les autres usagers qui s'intéressent au profil

statistique du Canada. Comme son nom l'indique, il s'agit

d'une publication quotidienne. Il n'est pas rare que les

données rendues publiques par *Le Quotidien* retiennent

l'attention des médias. En guise d'exemple, *Le Quotidien*

du 23 mars 1999 a stimulé le débat sur la productivité.

Allez en juger vous-mêmes!

Avis de recherche

des idées

Le domaine de la recherche et des idées sur les politiques ne cesse d'évoluer. En dépit de ce que vous avez peut-être entendu, aucun ministère, aucune discipline et aucune source ne possèdent toutes les réponses, ni même toutes les questions à ce sujet. C'est pourquoi nous sommes toujours à l'affût de recherches, d'idées et de découvertes avant-gardistes au sujet des politiques que nous traitons dans *Horizons*. Si vous avez vent de recherches horizontales intéressantes sur les politiques, veuillez entrer en communication avec nous à a.sutherland@prs-srp.gc.ca.

Merci.

ductivité : questions de mesure et explication; la crise financière en Asie; la croissance de la productivité; le fédéralisme et le choix des poli-

tiques; les effets économiques de l'imposition des successions; études empiriques des incitatifs; la politique gouvernementale et les institutions sur le marché du travail; les politiques commerciales au lendemain de l'Uruguay Round; les déterminants du changement technologique.

Certaines communications sollicitées seront publiées dans le numéro de mai 1999 de l'*American Economic Review*, consacré aux communications et aux délibérations.

Pour de plus amples renseignements au sujet du congrès annuel et des publications de des cotisations et autres questions connexes, voir le site Web au <http://www.vanderbilt.edu/AEA>.

progrès technologique est le principal moteur de la croissance économique. C'est l'un des thèmes qui est ressorti

d'une séance en l'honneur d'Edwin Mansfield, sur les aspects économiques de la technologie et de la science. On y a présenté en abrégé la contribution importante de Mansfield à l'économie de la technologie, celui-ci étant souvent perçu comme l'un des pères fondateurs dans ce domaine. Il a entre autres cherché à comprendre le rôle de la diffusion de l'innovation technologique, l'effet de la taille de l'entreprise sur l'innovation, le rôle de la recherche fondamentale dans l'efficacité des brevets pour limiter les imitations, les transferts internationaux de technologie, et les retombées de la recherche sur l'innovation industrielle.

Voici quelques-uns des sujets abordés dans les autres séances : l'expansion en cours est-elle différente? la pro-

Enfin, un économiste qui ne tourne pas autour du pot

« Le seul moyen durable à long terme d'accroître le revenu par habitant consiste à augmenter la production par travailleur, c'est-à-dire à augmenter la productivité du travail. De ce point de vue, la productivité est la clé de la réussite économique. Les économistes de toutes allégeances acceptent ce lien fondamental entre la productivité et le niveau de vie. Il s'agit en effet de l'un des rares liens sur lesquels s'entendent les économistes. » (p. 2)

Centre d'étude de niveau de vie,
La productivité : secret de la
réussite économique, étude
menée pour le compte de
l'Agence de promotion économique
du Canada atlantique, mars 1998.

« Les agences de statistique ne recueillent pas directement de statistiques de la productivité à partir des agents économiques; ils élaborent plutôt des mesures de la productivité à partir des données sur les intrants et les extrants. À vrai dire, presque tout l'ensemble de statistiques économiques recueillies par les agences de statistique – données sur la production, la population active, les prix, les investissements, les matières premières, les stocks – servent à compiler des données sur la productivité. Un examen de la fiabilité des statistiques sur la productivité devient donc en fait surtout un examen de la fiabilité du système de statistiques économiques. » (p. 8)

L'économie à son meilleur : la Conférence de l'American Economics Association de 1999

- la conférence d'honneur sur l'économie dans l'administration publique, qui a été prononcée par Lawrence H. Summers, sous-secrétaire au Trésor, au Département du Trésor des États-Unis.

- Environ 22 000 économistes sont membres de l'AEA, et 5 500 instituts y sont abonnés.
- Au cours des années 1996-1998, une moyenne de 543 séances ont eu lieu pendant les réunions annuelles des ASSA.
- Chaque année, 7 300 économistes en moyenne s'inscrivent aux réunions au cours de la même période.
- En 1998, plus de 6 100 chambres ont été réservées à Chicago pour les réunions des ASSA.

De nouvelles idées sur la croissance économique, le commerce, l'intégration et le transfert de technologie, les tendances des salaires dans les années 90, l'évolution récente sur le plan de l'inégalité des revenus, l'organisation industrielle empirique, les questions entourant la productivité : voilà quelques-unes des centaines de séances qui ont attiré des économistes du monde entier au congrès annuel de l'American Economic Association. Conjointement avec une cinquantaine d'autres associations dans des disciplines connexes, l'AEA tenait son congrès du 3 au 5 janvier 1999 à New York sous les auspices des Allied Social Science Associations (ASSA). Ces congrès annuels constituent un moment qui permet aux membres de se rassembler, de faire du maillage, de diffuser leurs recherches et de promouvoir un dialogue ouvert et franc. Au cours de cet événement environ 500 séances académiques où figuraient 1 500 communications touchant un éventail de sujets vastes et diversifiés ont fait l'objet de discussion. Ces congrès annuels constituent une célébration des progrès accomplis par les économistes sur le plan de la recherche. Quelques-uns des meilleurs économistes du monde y ont participé. On trouvera ci-dessous un échantillon de certaines séances.

Voici les points saillants de quelques-unes des activités qui ont eu lieu dans le cadre des réunions des ASSA de 1999 :

- la prestigieuse conférence Richard T. Ely, prononcée par Finis Welch de l'université Texas A&M, qui a présenté une communication intitulée « Défense de l'inégalité » ;
- un déjeuné de l'AEA en hommage aux lauréats du prix Nobel de sciences économiques en 1997 Robert C. Merton, de l'université Harvard, et Myron S. Scholes, de l'université Stanford. Les conférenciers qui ont rendu hommage aux lauréats du prix Nobel étaient Merton Miller, de l'université de Chicago, et Steven Ross, du Massachusetts Institute of Technology ;
- le discours du président, qui a été prononcé par Robert W. Fogel, de l'université de Chicago. Robert Fogel a obtenu le prix Nobel de sciences économiques avec Douglass North, en 1993, pour avoir renouvelé la recherche en histoire économique grâce à l'application de la théorie économique et des méthodes quantitatives

Dans son exposé, M. Summers a reconnu que les économistes de carrière au service de l'État constituaient l'un des points forts de l'administration publique américaine. D'après M. Summers, la langue de la politique gouvernementale est de plus en plus celle de l'économie, et la formulation complexe des politiques est tributaire d'une compréhension des concepts économiques.

Intitulé « Réflexions sur la gestion de l'intégration

mondiale », son exposé portait sur l'ampleur de l'intégration mondiale, le défi que pose l'intégration économique aux décideurs du pays et de l'étranger, certaines des incidences politiques de l'intégration accrue sur les marchés de capitaux internationaux, et le rôle particulier des États-Unis dans la gestion de l'économie mondiale. La tâche primordiale de l'économie politique internationale dans les années à venir consistera à concilier trois buts : une intégration plus grande, une gestion convenable de l'économie par l'État et la souveraineté nationale – ce que Summers appelle le « "trilemme" de l'intégration ».

Les séances ont porté sur un large éventail de sujets. Par exemple, la recherche en cours sur la théorie de la Nouvelle croissance, tant sur le plan théorique que sur le plan empirique, laisse de plus en plus entendre que le

Progrès des femmes américaines en éducation

Pourcentage de femmes diplômées par rapport aux hommes

Diplôme		
1970-1971		
Baccalauréat	0,75	1,21
Maîtrise	0,67	1,22
Doctorat	0,16	0,64
Médecine	0,09	0,64
Droit	0,06	0,75

des enfants et les politiques de
congrès familiaux.

Une autre évolution à laquelle

on assiste aux États-Unis est l'expansion de l'actionnariat. Freeman

estime qu'environ 16,7 millions de

travailleurs américains (sur 110 mil-

lions) ont un intérêt direct dans les

entreprises qui les emploient. Environ

27 % des entreprises multinationales

ont des régimes d'actionnariat et c'est

aussi le cas de la moitié des sociétés

du secteur de l'électronique améri-

cain. On considère de plus en plus

ces régimes comme des moyens

d'attirer et de conserver les bons

travailleurs.

En ce qui concerne les orien-

tations des politiques de l'État, Free-

man a mis en garde contre la doctrine

de la « voie unique » – qui est actuelle-

ment associée au mélange de poli-

tiques des États-Unis – notant que

le taux de croissance du Japon a

dépassé celui des États-Unis dans les

années 1990 et qu'un certain nombre

de nations comme le Japon, les États-

Unis et la Nouvelle-Zélande ont été

présentées de manière racoleuse

comme ayant trouvé « la voie » au fil

des années. En particulier, il a remis

en question le modèle néo-zélandais

en posant la question rhétorique :

« Combien d'années devrions-nous

attendre pour que la Nouvelle-Zélande
fasse mieux que l'Australie? »

et à accorder plus d'attention aux
changements qui se produisent sur
le marché du travail, notamment
l'économie par Internet, une main-
d'œuvre de plus en plus instruite, la
participation de plus en plus impor-
tante des femmes au marché du
travail, les contrats de paiement vari-
able, les différences entre institutions
et le tournant très important dans la
distribution du revenu.

Se servant de données des E-U,
Freeman a souligné l'importance du
« changement massif » que représente

la présence des femmes dans le

monde du travail et de « son effet

sociétal immense ». De 1970 à 1995,

les femmes américaines ont aussi fait

des progrès stupéfiants en matière

d'éducation.

Ces progrès se reflètent dans les

salaires horaires et les revenus. De

plus en plus souvent, les femmes

américains sont le principal titulaire

de revenu (21 % en 1996) ou ont des

salaires horaires plus élevés (41 % en

1996). Lorsque les femmes occupent

des emplois professionnels ou des

postes de gestion, ce sont les princi-

paux titulaires de revenu dans les foy-

La capacité du Canada à s'adapter au
changement et à être un concurrent
de calibre international dans l'é-
conomie mondiale dépendra de son
environnement macro et micro-
économique.

Selon Lynch, un climat macro-
économique vigoureux se caractérise
par un budget équilibré, une faible
inflation, un accès sûr aux marchés
mondiaux et un climat d'affaires
favorable. Bien que le Canada ait fait
des progrès importants ces dernières
années sur tous ces plans, il devra
poursuivre ses efforts s'il veut
demeurer compétitif, surtout face
aux États-Unis.

Le Canada doit aussi adopter une
stratégie micro-économique axée sur
l'aventur qui favorise le commerce et
l'investissement, l'innovation, le capi-
tal humain, un marché concurrentiel
et une infrastructure technologique
de pointe. Lynch a soutenu qu'une
telle infrastructure technologique
était tout aussi importante à Régina
qu'à Rankin Inlet parce que la con-
nectivité donne, à Régina comme
à Rankin Inlet, une ouverture sur
le monde.

La capacité de former des parte-
narats et des réseaux de recherche
et d'innovation est un atout concu-
rentiel déterminant, selon Lynch.

Un autre élément intangible est une
vision nationale forte, orientée par
les gouvernements, le secteur privé
et les personnes, de la voie à suivre.

FREEMAN : LE RÈGNE DU TRA-
VAILLEUR-CAPITALISTE ARRIVE

Dans une autre allocution, l'écono-
miste du travail réputé Richard Free-
man (Université Harvard) a nommé
« les trois cavaliers » qui annoncent la
nouvelle réalité économique : la mon-
dialisation, la technologie et la désin-
stitutionnalisation du travail. Au
cours de sa présentation, il a encour-
ragé le public à laisser de côté les
spéculations sur la mondialisation



Jenouin

Regard sur les nouvelles réalités économiques

Les années 1990 ont été marquées par de puissantes forces économiques – l'intégration de l'économie mondiale, les nouvelles technologies de l'information, une réduction très dure des déficits et de la dette, et les questions environnementales. Ces forces sont-elles porteuses d'un changement radical? La dixième conférence économique annuelle de Statistique Canada intitulée *Regard sur les nouvelles réalités économiques* a fourni aux participants du secteur privé, du gouvernement et des milieux de la recherche et du travail une bonne occasion de passer les faits en revue.

McCALLUM : COMMENT JE DÉPENSERAI LES DIVIDENDES FISCAUX?

Le conférencier principal John McCallum (économiste en chef de la Banque royale) a prononcé, sur un ton détendu et avec perspicacité, une conférence qui portait surtout sur la réforme financière mondiale, la déflation et les réalités changeantes qui influent sur la position du Canada en Amérique du Nord.

Au sujet de la réforme financière mondiale : McCallum a observé que les mouvements internationaux de capitaux à court terme sont en partie

La cause de l'instabilité que connaissent actuellement l'Asie et d'autres régions. Le défi que devront relever les artisans de la réforme consistera à décourager ces mouvements perturbateurs de capitaux en ne compromettant pas les portefeuilles financiers à long terme « mutuellement avantageux » et l'investissement étranger direct des nations riches dans les pays bénéficiaires plus pauvres. McCallum a également noté, compte tenu de l'instabilité actuelle que les gouvernements nationaux doivent mettre de l'ordre dans leurs affaires et veiller à ce que les institutions soient bien réglementées et fonctionnent selon les règles de la transparence avant de s'ouvrir aux capitaux mondiaux.

Au sujet de la déflation : McCallum a écarté les craintes relatives à « la mauvaise déflation » (ou à une chute radicale des indices des prix à vaste échelle) et à un

...durant les dix prochaines années environ, les milliards de dollars de dividendes fiscaux pourraient permettre de réduire substantiellement l'impôt sur le revenu sans que cela ait un effet sur les programmes et les services du gouvernement tout en continuant à rembourser la dette, une occasion unique à nouveau à l'avenir.

unique qui ne se présentera sûrement pas de continuer à rembourser la dette, une occasion

LYNCH : LES NOUVELLES APPROCHES AUX NOUVELLES RÉALITÉS

Dans son allocution, Kevin Lynch (sous-ministre, Industrie Canada) a défini les éléments qui déterminent la compétitivité du Canada dans une société mondiale axée sur le savoir.

se sont fait entendre, affirmant qu'il s'en trouverait plus puissant et qu'il présenterait plus d'intérêt pour les États-Unis. Les avantages seraient particulièrement importants pour ce carrefour financier de l'Europe qu'est Londres.

Le temps a manqué pour discuter plus en détail des répercussions pour le Canada. En règle générale, les conférenciers ont parlé de la bipolarisation de la planète comme d'une

garantie de stabilité et la promesse d'une plus grande marge de manœuvre pour les moyennes puissances. Dans un pareil contexte, affirment certains, le Canada pourrait continuer un « pont » entre l'Europe et les États-Unis. Commentant sur l'ouverture du marché commun, Donald Macdonald (ex-ministre des Finances) a laissé entendre que l'Europe pourrait en venir à négocier un accord de libre-échange avec les États-Unis d'abord, le Canada risquant de devoir se contenter d'ententes multilatérales. Il semble que l'Europe demeure quelque peu inaccessible après tout.

Le Couchiching Institute tiendra au moins d'août prochain sa 68^e conférence estivale annuelle, qui aura pour thème « les Sciences, l'éthique et le destin de l'humanité ». Pour plus de renseignements, vous pouvez visiter son site à l'adresse <http://www.couch.ca>.

L'abc de la productivité

La définition du dictionnaire paraît assez simple. La productivité est le rapport de la quantité produite à un ou plusieurs facteurs de production (source : Le Petit Robert). Alors, où est le problème? Les différences se situent au niveau de l'analyse (p. ex. firme, secteur ou ensemble de l'économie) et des paramètres utilisés pour mesurer avec précision les facteurs de production (p. ex. travail, multifactorielle) et le rendement (p. ex. valeur en dollars). Les analyses comparatives (entre pays) rendent les mesures encore plus complexes. Voici comment certains des principaux acteurs perçoivent la productivité :

Selon Statistique Canada

Le terme productivité réfère à la productivité multifactorielle, une mesure de l'efficacité du système de production. Son taux de croissance est obtenu par la différence entre la croissance de la quantité produite (PIB réel) et celle des quantités de facteurs utilisées pour l'obtenir, dont le travail ainsi que la machinerie et l'équipement.

Source : Statistique Canada, *Le Quotidien*, 23 mars 1999. <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/990323/q990323.htm>

Selon Finances Canada

« Généralement parlant, [la productivité est l']efficacité avec laquelle les ressources humaines et matérielles sont combinées dans l'économie. C'est ce qu'on appelle la productivité totale des facteurs. Une autre façon courante de mesurer la productivité consiste à évaluer la productivité

Selon le U.S. Bureau of Labor Statistics

« La productivité est une mesure de l'efficacité d'une économie qui montre avec quelle efficacité celle-ci convertit ses facteurs de production en biens et services [...] Le rapport entre la production et les heures travaillées – ou productivité du travail – est la mesure de productivité la plus courante. Le travail est un facteur de production facile à identifier et qui entre dans la quasi-totalité des processus de production. Sur le plan des coûts, il représente environ les deux tiers de la valeur produite. »

Source : U.S. Bureau of Labor Statistics, *Frequently Asked Questions* <http://www.bls.gov/lprfaq.htm>.

Selon M. Tout le Monde

« La productivité c'est travailler plus fort et plus longtemps pour moins d'argent. »

Jérôme



L'Europe à la croisée des chemins

L'année 1999 marque une étape importante dans l'histoire de l'Europe, celle de la mise en circulation d'une monnaie commune dans onze des quinze pays membres de l'Union européenne, et du 50^e anniversaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. À la réunion que le

Couchiching Institut on Public Affairs tenait en février dernier à Toronto, les participants, des représentants du secteur privé pour la plupart, ont pu entendre d'éminents spécialistes s'interroger sur le passé, le présent et l'avenir de l'Europe et des pays du pacte Atlantique.

Dans son allocution d'ouverture, Conrad Black, président-directeur général de Hollinger Inc., a offert un point de vue provocant sur l'évolution des rapports entre Britanniques, Canadiens et Américains, allant jusqu'à proposer que le Royaume-Uni soit invité à adhérer à l'Accord de libre-échange nord-américain. Dans cette foulée, les débats subséquents ont été fort animés, voire houleux, reflet des divergences politiques ou nationalistes qui caractérisent toute discussion sur le projet européen.

Comme M. Black, Michael Portillo, député dans les gouvernements Thatcher et Major, s'oppose à l'intégration des pays européens, du moins dans la version « anachronique » proposée à l'heure actuelle. À l'instar de bon nombre des adversaires de l'intégration, M. Portillo affirme que l'union européenne se transforme progressivement en un bastion isolé des réalités de l'économie mondiale par des politiques qui n'offrent aucune chance de compétitivité ou de succès. Bien que l'Europe comprenne présen-

tement 300 millions de consommateurs (ce qui correspond à peu près au marché américain), le modèle européen est appelé, à long terme, à sécrolier. La majorité des autres panélistes ne partageaient cependant pas cet

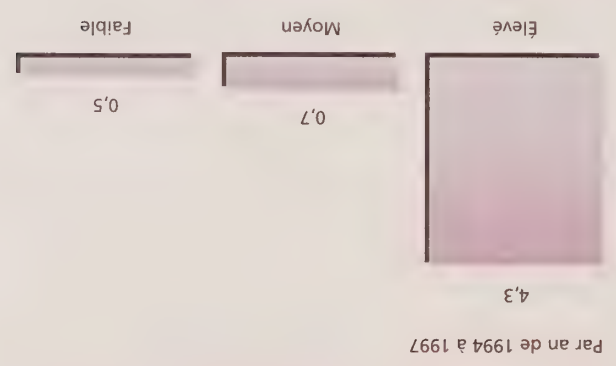
Afin de s'assurer d'un appui populaire suffisant et d'être bien préparées à relever les défis économiques à venir, des institutions paneuropéennes telles que le Parlement européen et la Banque centrale européenne devront s'adapter, et d'autres institutions représentatives devront être mises en place.

La réussite du projet, affirmation-ils, repose sur l'intégration politique plus poussée. Pour l'heure, certaines décisions importantes sont prises par des institutions qui ne sont pas responsables au sens démocratique du terme. Afin de s'assurer d'être bien préparées à relever les défis économiques à venir, des institutions paneuropéennes telles que le Parlement européen et la Banque centrale européenne devront s'adapter, et d'autres institutions représentatives devront être mises en place. Selon Giles Merritt, chroniqueur de l'*International Herald Tribune* pour les affaires européennes, on sent de plus en plus souffler à Bruxelles le vent de l'innovation politique.

D'aucuns ont laissé entendre que certains Européens sont en faveur d'un régime confédéral, c'est-à-dire d'une association souple d'États souverains. D'autres ont indiqué qu'un régime de type fédéral représente l'option la plus viable pour l'Europe en cette veille d'un nouveau millénaire. Le défi consiste maintenant à concilier unité et diversité, d'où l'intérêt que portent les Européens au modèle canadien. Le Royaume-Uni profitera-t-il des dispositions adoptées à Maastricht pour se prévaloir aussi de la monnaie commune? Plusieurs voix optimistes

dans les biens ou les activités liés au savoir ont une incidence plus forte sur la productivité que les investissements dans d'autres domaines. Il faut poursuivre la recherche pour comprendre la nature de ces liens. Une telle recherche devrait étudier les retombées positives associées aux différentes activités reliées au savoir et comment encourager l'innovation.

Croissance de la productivité du travail selon le degré d'intensité de l'innovation



Source : Industrie Canada : Investir dans l'innovation, 1998.

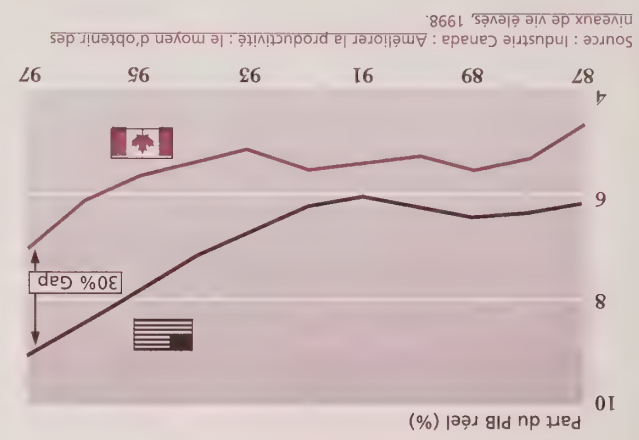
La productivité est au cœur du programme de recherche sur les politiques d'Industrie Canada et du gouvernement fédéral. En particulier, trois domaines essentiels doivent être étudiés plus avant : « l'investissement dans le capital physique », « l'innovation » et « l'investissement dans le capital humain ». Nous devons absolument mieux comprendre ces domaines pour concevoir des politiques qui permettent d'améliorer la productivité.

L'INVESTISSEMENT DANS LE CAPITAL PHYSIQUE

L'investissement est l'un des déterminants principaux de la productivité. Un nouveau capital physique peut incorporer les nouvelles technologies et permettre des changements de procédés de production qui contribuent les uns et les autres de manière importante à la productivité.

Dans le domaine des machines et des équipements qui améliorent la productivité, le taux d'investissement du Canada est 30 % inférieur à celui des États-Unis. Nous devons mieux saisir la nature de l'investissement y compris le coût du capital. En particulier, nous devons étudier la relation qui existe entre le capital physique comme les machines, les équipements et les structures, et le capital humain.

Investissement dans les machines et les équipements



L'INNOVATION

Le capital physique est important. Toutefois, notre capacité d'améliorer la productivité dépend de plus en plus des ressources intangibles comme la connaissance et l'innovation qui se trouvent chez les personnes.

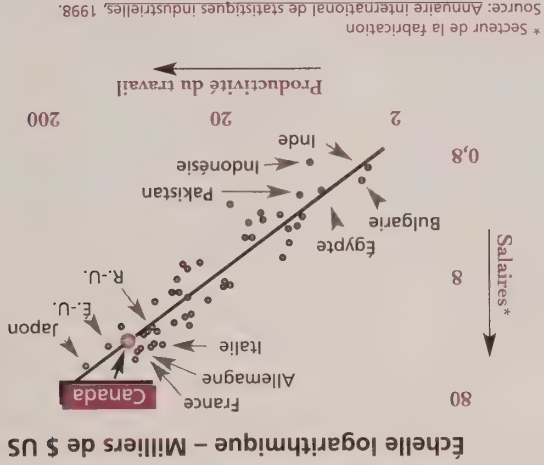
En fait, la recherche récente appuie la notion principale sur laquelle repose ce qu'on appelle nouvelle théorie de la croissance. Selon cette théorie, les investissements

Cet article portait surtout sur les déterminants économiques de la productivité. Toutefois, on a suggéré que des facteurs sociaux pourraient également influencer la productivité. Par exemple, le lien entre la distribution du revenu et la productivité est un thème d'étude relativement nouveau qui nécessite une recherche plus poussée. L'essentiel est que la productivité doit être examinée selon plusieurs angles.

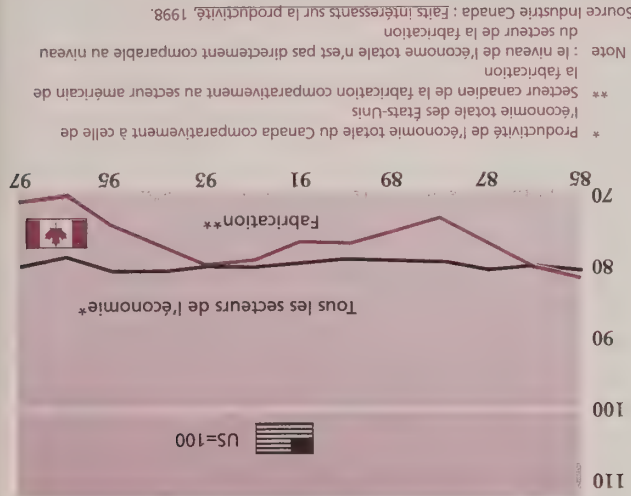


Le défi de l'amélioration de la productivité

Une meilleure productivité se traduit par des salaires plus élevés



Productivité du travail



- Les déterminants de la productivité sont notamment :
- un environnement macro-économique sain;
 - l'investissement dans le capital physique;
 - l'investissement dans le capital humain;
 - l'innovation et
 - l'ouverture au commerce.

La productivité est inextricablement liée au bien-être social et économique. Le Canada obtient des résultats relativement satisfaisants, ayant à la fois des niveaux de productivité élevés et un niveau de vie élevé. Cependant, la faible croissance de la productivité menace les progrès dans les industries d'un bout à l'autre du pays, la productivité canadienne est faible.

Comparativement aux États-Unis, la productivité canadienne est plus faible dans 11 sur 17 des industries de l'Alberta, toutes les provinces ont une productivité plus faible que celle des États-Unis. Dans le secteur de la fabrication, par exemple, la productivité du travail est inférieure d'environ 30 % à celle des États-Unis.

On peut aussi attribuer à la plus faible productivité canadienne environ 85 % de l'écart (croissant) du revenu par habitant entre le Canada et les États-Unis. Si la productivité canadienne était égale à celle de nos voisins, notre revenu par habitant serait d'environ 7 500 \$ de plus. Il est intéressant de noter que dans les provinces « riches » du Canada – l'Alberta et l'Ontario – la productivité se situe au-dessus de la moyenne nationale. Ce fait confirme indéniablement le rapport qui lie la productivité et la prospérité.

L'OCDE a signalé que si le Canada n'améliorait pas sa productivité, son revenu per habitant diminuerait considérablement d'ici les vingt prochaines années – passant de son niveau actuel situé à environ 10 % au-dessus de la moyenne des pays du G7, à environ 15 % en dessous.

QU'EST-CE QUE LA PRODUCTIVITÉ?

La productivité est une mesure de l'efficacité avec laquelle les personnes, le capital, les ressources et les idées se combinent dans l'économie. Ces dernières années, les chercheurs ont tenté de mieux comprendre les déterminants de la productivité, qui ne sont pas tous économiques. Ils se sont aussi débattus avec le problème complexe de la mesure.

social cible peut assurer une aide à une famille à faible revenu et donc, permettre un investissement plus important dans l'éducation des membres de ces familles, l'effet net d'une politique de redistribution peut être d'accroître le revenu moyen au Canada.

Pour soutenir la croissance, il devient donc impératif de chercher des programmes qui permettent aux membres des familles défavorisées d'obtenir l'aide nécessaire pour prévenir ces transferts nuisibles d'une génération à l'autre.

axés sur le marché du travail sont de nature redistributive puisqu'ils impliquent des transferts de ressources entre des particuliers et des familles (certains aspects de l'assurance-emploi par exemple). Comme nous l'avons signalé plus haut, ce type de redistribution est

Les arguments en faveur de la redistribution comme élément don-
nant lieu à l'investissement en faveur
des familles et des personnes défa-
vorisées s'imposent encore plus si l'on
tient compte de la dynamique et des
aspects intergénérationnels des
économies contemporaines. Les
familles dont les membres sont peu
éduqués auront souvent des revenus
faibles et leurs enfants, à leur tour,
auront moins de chances d'acquérir
une bonne éducation et d'atteindre
un niveau de vie satisfaisant. Pour
soutenir la croissance, il devient donc
impératif de chercher des pro-
grammes qui permettent aux mem-
bres des familles défavorisées
d'obtenir l'aide nécessaire pour
prévenir ces transferts nuisibles d'une
génération à l'autre. En mettant fin à
cette dynamique pernicieuse, on
favorise la croissance de deux façons :
l'investissement total dans les compé-
tences est accru et le fardeau futur de
l'imposition nécessaire aux transferts
de revenu passif est réduit.

Suite à la page 21

souvent jugé défavorable à la crois-
sance. L'argument essentiel sur lequel
repose ce point de vue est que les
transferts des mieux nantis aux
moins biens nantis ont pour effet net
de diminuer les éléments d'incitation
à la production et à l'investissement.
En général, on estime que cela fait
chuter l'épargne et l'investissement
et donc, les niveaux de revenu dans
l'économie.
Bien que ce raisonnement se jus-
tifie sous certaines conditions, il est
facile d'imaginer des cas où l'effet de
la redistribution gonflerait le niveau
total de l'investissement et donc de la
production et des revenus dans l'é-
conomie. L'effet net de la redistribu-
tion dépend de ce que les transferts
permettent à leurs bénéficiaires
d'accomplir et empêchent les con-
tributables de faire. Des études mon-
trent que « l'élasticité salariale » de
l'offre de travail souhaitée est très
petite. Il arrive que les augmentations
salariales amènent les travailleurs à
souhaiter travailler moins d'heures. Si
l'on combine ce résultat à la notion
selon laquelle un programme de sou-
tien au revenu ou un programme

canadien s'est détérioré peu à peu au
cours des années 1970 et des années
1980. Le taux moyen de chômage a
nettement augmenté, la durée du
chômage s'est considérablement pro-
longée et les disparités régionales sont
devenues plus marquées. Un segment
de plus en plus important de la popu-
lation est devenu dépendant des pro-
grammes sociaux gouvernementaux,
et les finances du gouvernement se
sont sérieusement dégradées. Il est
devenu de plus en plus évident que
les programmes de soutien au revenu
établis les 20 ou 30 années anté-
rieures avaient contribué à saper les
capacités des individus à s'adapter
aux nouvelles conditions du marché
du travail.

On a revu ces programmes
dans les années 1990 et mis l'accent
sur la capacité des individus à
s'adapter grâce à des mesures actives
en faveur du travail plutôt que par les
seuls transferts passifs de revenu. Les
critères d'admissibilité ont été resser-
rés et des mesures actives sont
entrées en vigueur en vue de
favoriser le retour des personnes sur
le marché du travail et l'acquisition
de compétences. Ce nouveau para-
digme se situe au centre de l'organi-
sation et de l'orientation des
programmes fédéraux et provinciaux
concernant l'aide directe aux indi-
vidus. Par des initiatives visant à
encourager, chez les particuliers,
l'adaptation au marché du travail et
l'acquisition de compétences, les pro-
grammes sociaux axés sur le marché
du travail ont contribué directement
à la croissance économique.

**LA REDISTRIBUTION PEUT
STIMULER L'INVESTISSEMENT
DANS LE CAPITAL HUMAIN ET
LA CROISSANCE ...**

Au Canada, de nombreux pro-
grammes sociaux et de programmes



Une bonne politique sociale peut favoriser la croissance et la productivité

Dans le domaine des politiques, les analyses portant sur ce qui contribue à la croissance d'un pays et lui assure un niveau de vie élevé ont toujours pris comme point de départ une recherche sur le genre de politiques économiques, surtout de politiques industrielles et macro-économiques, qui sont les plus susceptibles de favoriser l'investissement en capital. Les politiques sociales, si on les mentionne, figurent sous la rubrique qui traite de la définition et de la suppression des obstacles à la croissance. Les exemples précis de cette manière d'aborder les politiques et les programmes sociaux abondent. On a accusé l'État providence d'empêcher l'ajustement économique et d'encourager les gens à l'inactivité. On a aussi accusé les politiques de redistribution, qui consistent à imposer les plus hauts revenus pour fournir assistance et soutien au revenu aux moins nantis et aux défavorisés, de faire obstacle à la croissance. L'argument est le suivant : imposer les revenus élevés ne peut que réduire les éléments qui incitent au travail et à l'investissement, ce qui a pour effet de limiter la croissance économique.

Lorsqu'elles ne sont pas définies comme des obstacles à la croissance, les politiques sociales sont souvent vues comme une question de second ordre à traiter une fois que l'assise nécessaire à la croissance économique est établie. Autrement dit, faisons en sorte de faire grossir le gâteau, nous penserons ensuite à le partager. Ces arguments traduisent une vision myope du processus de croissance économique, sans mentionner le fait qu'ils se fondent sur une très mauvaise connaissance du tissu social

canadien. Les politiques et les programmes sociaux de qualité sont une des conditions indispensables à la croissance économique et d'un niveau de vie plus élevé.

IL FAUT DES PROGRAMMES SOCIAUX POUR APPUYER LA PARTICIPATION AU MARCHÉ DU TRAVAIL ET L'ACQUISITION DE CONNAISSANCES.

Selon l'approche économique traditionnelle, les principaux déterminants de la croissance sont l'accumulation graduelle de stocks de capital humain et matériel, et une élévation progressive du degré d'efficacité avec lequel entreprises et particuliers utilisent et élargissent ce capital (la productivité). Prenons le facteur humain. L'aspect quantitatif intervient (plus de gens travaillent, plus nous produisons collectivement), mais l'aspect qualitatif joue également. Un capital humain de haute qualité signifie disposer de plus compétences pour produire des biens et des services à valeur ajoutée élevée.

Lorsqu'elles ne sont pas définies comme des obstacles à la croissance, les politiques sociales sont souvent vues comme une question de second ordre à traiter une fois que l'assise nécessaire à la croissance économique est établie.

Indirecte par les accroissements de la productivité. Effectivement, ces dix dernières années, nombre d'études empiriques fondées sur le concept de la croissance endogène ont montré que l'accumulation de connaissances peut jouer un rôle déterminant sur l'augmentation de la productivité. L'élément commun que l'on retrouve dans les modèles de la croissance endogène est que certaines activités d'investissement génèrent, pour la société, des avantages qui dépassent ceux que peuvent s'approprier les agents du secteur privé et du secteur public qui les produisent. Par exemple, l'éducation et la formation (ou l'accumulation de capital humain) est une activité qui profite davantage à la société qu'aux individus. Il ne fait de doute pour personne que la majorité des Canadiens profitent des politiques en faveur de l'éducation et pas uniquement ceux qui reçoivent l'éducation. Un des facteurs déterminants d'une croissance et de niveaux de vie plus élevés réside donc dans le fait de s'assurer que les Canadiens continuent à participer activement au marché du travail et investissent dans le savoir afin d'élargir leurs compétences et de les mettre à jour. Comme dans de nombreux pays industrialisés, le marché du travail

Le bon gouvernement :

« Si les pays veulent attirer des facteurs de production mobiles à l'échelle internationale (p. ex. capital, main d'œuvre), leurs gouvernements doivent s'engager dans une concurrence institutionnelle avec les gouvernements étrangers. Dans une économie mondiale parfaitement intégrée dans laquelle le coût lié à la distance n'existe plus, le niveau relatif des salaires des différentes régions dépend exclusivement de l'efficacité des gouvernements dans la concurrence institutionnelle ». [Traduction]

Siebert, Horst et Klotz, Henning, Towards Global Competition: Catalysts and Constraints, communication présentée au Forum de l'OCDE sur « La dynamique économique au 21^{ème} siècle : Anatomie d'une période d'expansion », 2-3 décembre 1998, p. 3.

mesurer l'économie du savoir

« Le problème auquel nous sommes confrontés aujourd'hui, toutefois, tient au fait que nous ne connaissons pas assez bien les moyens de mobiliser la connaissance en sa qualité de ressource productive. Ce n'est que récemment que nous avons commencé à porter attention sur la connaissance et, particulièrement, sur son interaction avec les autres facteurs de production que sont le capital, le travail et la terre, et sur la façon dont elle les amplifie. [...] La connaissance porte à confusion parce qu'elle constitue un processus, une chose et, dorénavant, un bien. Il n'en demeure pas moins que l'accroissement de la productivité des travailleurs des secteurs du savoir et des services revêt une importance cruciale pour l'avenir de la nouvelle économie. » (p. 3)

« Le calcul de valeur d'un investissement économique dans l'économie industrielle se faisait de manière assez directe et on le comprenait facilement. [...] Il est difficile, des points de vue conceptuel et concret, de mesurer et d'apprécier [la pensée créative] d'une façon qui ait véritablement un sens. [...] La mise au point d'instruments de mesure économiques dans le cas de l'économie du savoir devrait être une priorité urgente des recherches économiques. » (p. 11) [Traduction]

Schwartz, Peter, Eamonn, Kelly, et Boyer, Nicole, The Emerging Global Knowledge Economy, Global Business Network, document préparé pour le Forum de l'OCDE sur « La dynamique économique au 21^{ème} siècle : Anatomie d'une période d'expansion », 2-3 décembre 1998.

Recherche désespérément d'utilisant générale

« L'évolution technologique regorge d'incertitudes. Pendant près d'un siècle, le moteur à vapeur a servi à extraire de l'eau des mines et à la déverser dans des bassins. Ce n'est qu'au XIX^{ème} siècle que le moteur à vapeur à haute pression a permis les nombreuses utilisations qui ont ouvert la voie à l'ère victorienne de la vapeur. Lorsqu'on a commercialisé l'ordinateur, après la Deuxième Guerre mondiale, on estimait que la demande mondiale serait inférieure à 10. Donc, dans la mesure où le passé peut constituer un point de repère, nous pouvons avoir la certitude qu'il existe une petite technologie apparemment inefficace, encore aux premières étapes de son développement, mais que cette technologie nous surprendra tous en devenant une des technologies d'utilisation générale influentes au XXI^{ème} siècle. » [Traduction]

Lipsy, Richard G., Sources of Continued Long-Run Economic Dynamism in the 21st Century, document préparé pour le Forum de l'OCDE sur « La dynamique économique au 21^{ème} siècle : Anatomie d'une période d'expansion », 2-3 décembre 1998, p. 8.

La productivité et le pouvoir d'une bonne idée

« Les idées et les gens qui les créent, les conçoivent, les enregistrent, les transmettent et les appliquent dans le but de générer d'autres idées, de même que les biens et les services classiques constituent des éléments vitaux du stock de biens de production intangibles dont la constitution et la contribution à la production et la productivité du travail ont augmenté rapidement comme parattivement à d'autres catégories de biens. Le renforcement du capital intangible a été défini comme le nouveau départ qui distingue la dynamique de croissance du milieu du siècle de l'économie américaine par rapport au régime antérieur ; et on peut avancer que son maintien est l'une des conditions principales et peut-être la condition principale sur laquelle se fondent les espoirs quant à la capacité de soutenir une progression rapide de la productivité dans l'économie axée sur le savoir. » [Traduction]

David, Paul A., The Determinants of Long-Run Economic Growth and Wealth Creation, communication présentée au Forum de l'OCDE sur « La dynamique économique au 21^{ème} siècle : Anatomie d'une période d'expansion », 2-3 décembre 1998, p. 7.

Regard sur l'extérieur

Les « belles années » vont-elles durer toujours?

Dans le cadre des forums sur l'avenir organisés par l'OCDE, les problèmes nouveaux sont scrutés et disséqués par des gens d'affaires, des universitaires et des leaders du secteur public reconnus pour leur clairvoyance. Dans les discussions, l'accent est mis sur l'innovation et la recherche d'une perspective générale.

Le plus récent de ces forums avait lieu à Francfort, en Allemagne, les 2 et 3 décembre 1998. Présidé par le secrétaire général de l'OCDE, M. Donald Johnston, le forum avait pour thème *La dynamique économique au 21^{ème} siècle : Anatomie d'une longue période d'expansion*.

La « longue période d'expansion » est la pierre philosophale en économie, comme si l'interminable alternance de l'explosion et du ralentissement économique faisait place un moment à un cycle vertueux d'emballlement perpétuel. D'aucuns prétendent que l'économie américaine, qui connaît à l'heure actuelle sa plus longue vague de prospérité depuis la fin de la Deuxième Guerre, ont découvert, bien malgré eux, la formule magique. Si tel est effectivement le cas, elle semble se résumer, entre autres choses, à la souplesse de leurs marchés de l'emploi, à la déréglementation, à l'entrepreneuriat, à un fort parti pris pour l'innovation technologique et à des interventions gouvernementales réduites au minimum.

Et c'est justement là que le bât blesse. Bon nombre de participants ont dit hésiter à adopter d'emblée le modèle américain en raison de son impact sur les structures sociales, au chapitre, notamment, des écarts de revenus et du sort des moins nantis. Ils se tourneraient plus volontiers vers l'Europe.

Nonobstant leurs préférences, les participants ont souligné qu'ils ne croient pas vraiment que les tensions sociales pourront un jour être évitées. La plupart souscrivent à la nouvelle théorie de la croissance économique s'inspirant de la pensée de Schumpeter, laquelle théorie voit dans les cycles d'expansion le résultat de grappes d'innovations technologiques. Le mouvement, déjà annoncé à cor et à cri, vers une économie et une société fondées sur

le savoir ne manquera pas d'ébranler quelque peu les structures économiques et sociales. Puisque ces structures sont étroitement liées, d'aucuns affirment qu'il convient de trouver un plus juste équilibre entre les besoins économiques et les besoins sociaux. Autrement dit, la poursuite effrénée de la croissance économique au détriment des structures sociales pose des risques d'un côté comme de l'autre.

Quelles sont les autres forces susceptibles de causer un effondrement économique? Compte tenu de la réaction qui trappe les deux tiers de la planète, les participants n'ont éprouvé aucune difficulté à imaginer différents scénarios. Certains ont avancé des facteurs comme le protectionnisme, la croissance démographique, l'escalade des coûts des services de santé et la détérioration de l'environnement. D'autres ont évoqué la possibilité que les institutions auxiliaires tant nationales qu'internationales se trouvent dépassées par la situation. À l'échelle internationale, on craint que les causes de la crise monétaire qui s'est abattue sur le Mexique, le Brésil, la Russie et certaines régions de l'Asie ne réappa-

raissent et que les mécanismes permettant d'y faire face n'existent toujours pas.

Pour ce qui est de la situation sur le plan national, on s'est interrogé sur la capacité de nos structures auxiliaires – en matière d'éducation, de formation et de fiscalité, par exemple – de résister aux changements économiques. Une plus grande force d'adaptation et une souplesse accrue de nos gouvernements sont perçues comme des conditions essentielles à notre réussite. On s'interroge sur la capacité des pays en développement de s'adapter, ce qui rend plus pressante encore la nécessité des transferts de connaissances vers ces régions.

Parmi les forums à venir, on retiendra celui des 6 et 7 décembre 1999 (*La dynamique sociale au 21^{ème} siècle : Adaptabilité et viabilité*) et celui des 24 et 25 mars 2000 (*Gouverner au 21^{ème} siècle : Administrer l'économie et la société*).

d'œuvre, et la politique du gouverne-
ment de la Colombie-Britannique a
semé beaucoup d'embûches finan-
cières sur la voie du développement
de l'industrie des produits forestiers
autres que le bois d'œuvre. (Le poten-
tiel de ce secteur, qui est vaste et
sous-évalué, ainsi que les politiques
visant à soutenir son développement,
sont analysés dans un nouveau rap-
port préparé par Russell Wills et moi-
même pour le compte de la BC Forest
Renewal Agency.)

ont assuré la stabilité de la demande
au départ et ont imposé des normes
qui se sont révélées d'une importance
déterminante pour le succès à long
terme de ce secteur.

Par contraste, la Colombie-
Britannique accuse dix ans de retard
dans le domaine de l'aquaculture
parce que l'ancien gouvernement
créditiste a refusé de reconnaître
son potentiel. Au lieu de financer
des recherches afin de surmonter les
problèmes environnementaux de ce
secteur d'activité, comme cela s'est
fait dans divers pays, dont la Norvège
et le Chili, les gouvernements de la
Colombie-Britannique ont entravé le
développement de cette industrie.

Les États-Unis jouissent d'une
bonne avance dans le domaine des
biotechnologies, qui fait naître l'espoir
d'une révolution de nombreux

*Des politiques ciblées de ce type constituent des
instruments dangereux, que les processus
politiques peuvent aisément corrompre. Néanmoins,
si elles sont conçues et administrées comme il
convient, elles peuvent jouer un rôle décisif en
engageant un montant relativement modeste de
capitaux de démarrage affectés à des activités de
recherche-développement précompétitives afin de
dispenser une aide cruciale à de nouvelles entreprises
aux premières étapes de leur développement — des
entreprises qui deviennent parfois gigantesques.*

Ken Carlaw et moi-même avons
étudié des politiques qui ne sont pas
des politiques-cadres dans de nom-
breux pays; nous avons cherché à
déterminer, par une méthode induc-
tive, les facteurs de succès ou
d'échec. Nous avons retenu ces
critères dans l'étude d'un certain
nombre de politiques canadiennes

en vigueur et avons effectué des éva-
luations qui se distinguent sensible-
ment de celles qu'ont réalisées des
économistes orthodoxes. (Voir *A
Structuralist Assessment of Technol-
ogy Policies*, document de travail
n° 25, Industrie Canada.)

Richard G. Lipsey,
Université Simon Fraser
et Institut canadien des recherches
avancées

secteurs d'activité au-delà des pro-
duits alimentaires, notamment en ce
qui concerne la foresterie, l'extraction
minière et l'élimination des agents
polluants. Les recherches financées
par les deniers publics ont beaucoup
contribué à cette position des États-
Unis en tête de peloton, situation qui
profite maintenant en bonne partie
au secteur privé.

Des politiques ciblées de ce type
constituent des instruments dan-

Le secteur américain des logi-
ciels est une création des services
militaires d'approvisionnement, qui
été menées sans un soutien public.
risques prohibitifs si elles avaient
auraient peut-être comporté des
italiens soutenant des recherches qui
mis au point en vertu de contrats mil-
de l'appareil 747 ont tous les deux été
cellule du Boeing 707 et les moteurs
financées par les deniers publics. La
20 et 30 sous forme de recherches
tien substantiel pendant les années
cain de l'aérospatiale a reçu un sou-
Par exemple, le secteur améri-
tien financier public.

meilleurs de recherche et le sou-
universités, les laboratoires gouver-
l'économie de marché, dont les
ments qui ne relèvent pas de
d'un important soutien d'établisse-
précompétitives qui ont bénéficié
dits ont donné lieu à des recherches
nouveaux secteurs d'activité et pro-
nombre (peut-être la plupart) des
tèges par des brevets. Un grand
base qu'on ne peut directement pro-
sur l'obtention de connaissances de
ce sens que ces recherches sont axées
ables à l'étape de la concurrence, en
sistent beaucoup de recherches préal-
nouveaux secteurs industriels néces-
choses ne sont pas aussi simples. De
peuvent choisir les gagnants. Mais les
gouvernements, font-ils valoir, ne
secteurs d'activité en particulier. Les
nouveaux produits et de nouveaux
politiques cherchant à encourager de



Regard vers l'avenir

Des politiques de promotion des changements techniques

l'investissement. En effet, c'est dans les nouvelles usines, les machines et les autres biens d'équipement que les nouvelles technologies s'incarnent. Ce qui présente encore plus d'importance, toutefois, c'est que les politiques doivent favoriser directement les changements technologiques.

Les économistes orthodoxes préconisent ce que nous appelons des « politiques-cadres » comme, par exemple, des crédits fiscaux au titre de la recherche-développement. Ces politiques, qui ne sont pas ciblées, dispensent une aide à quiconque engage une activité d'une forme ou d'une autre. D'ailleurs, le Canada compte une des politiques d'incitations fiscales en matière de recherche-développement les plus généreuses du monde. Toutefois, les allègements fiscaux sont administrés par Revenu Canada, qui a pour mission de voyager rapidement et à bon marché dans le monde entier, des universités d'un coût abordable, des aliments salubres et d'une grande diversité, le chauffage central, la réduction des interminables corvées domestiques grâce aux détergents, aux lave-vaisselle, aux cuisinières électriques, aux aspirateurs et à toute une brochette de nouveaux produits ménagers que leurs arrière-petits-enfants tiennent pour acquis.

nouvelles techniques que les gens du siècle dernier ne connaissaient pas. Pour ne donner que quelques exemples, les gens de cette époque n'auraient pas pu imaginer l'équipement dentaire et médical moderne, la pénicilline, les analgésiques, les opérations de pontage coronarien, l'accouchement dans de bonnes conditions de sécurité, les ordinateurs personnels, les disques compacts, les

Notre niveau de vie augmente lorsqu'en moyenne, chaque salarié accroît sa production : c'est ce qu'on appelle la productivité du travail. On distingue habituellement trois grands facteurs d'accroissement de la productivité. Un nouvel investissement met à la disposition des travailleurs davantage d'équipements, ce qui, normalement, se traduit par une progression de leur production. La notion de nou-

Les progrès technologiques ne font pas qu'accroître notre productivité : ils transforment nos vies par l'invention de produits ou d'appareils dont on n'avait jamais rêvé auparavant et en nous permettant de les fabriquer par des méthodes nouvelles, qui paraissaient inconcevables jusqu'à maintenant.

La politique gouvernementale devrait encourager les nouveaux produits et les nouveaux secteurs d'activité, au lieu de les décourager, ce qui se produit trop souvent. En guise d'exemple, les produits forestiers autres que le bois d'œuvre connaissent un essor dans de nombreux pays. Dans bon nombre de régions, ces produits donnent des signes prometteurs, c'est-à-dire qu'ils pourraient fort bien devenir plus précieux que les arbres dont ils sont tirés. La politique fédérale canadienne a eu un effet de dissuasion à l'encontre des médecines douces, qui consomment une grande quantité de produits forestiers autres que le bois

téléviseurs, l'automobile, les possibilités de voyager rapidement et à bon marché dans le monde entier, des universités d'un coût abordable, des aliments salubres et d'une grande diversité, le chauffage central, la réduction des interminables corvées domestiques grâce aux détergents, aux lave-vaisselle, aux cuisinières électriques, aux aspirateurs et à toute une brochette de nouveaux produits ménagers que leurs arrière-petits-enfants tiennent pour acquis.

Cette observation est importante. Les progrès technologiques ne font pas qu'accroître notre productivité : ils transforment nos vies par l'invention de produits ou d'appareils dont on n'avait jamais rêvé auparavant et en nous permettant de les fabriquer par des méthodes nouvelles, qui paraissaient inconcevables jusqu'à maintenant.

Les politiques visant à releasser la productivité doivent encourager (ou, pour le moins, ne pas décourager)

veau capital humain renvoie à l'acquisition de connaissances, tant au moyen d'un enseignement traditionnel que par l'apprentissage en milieu de travail. Ce facteur, conjugué à un relèvement de l'état de santé, qui constitue une autre forme de capital humain, accroît également la productivité. Fait le plus important, les changements techniques ont pour effet de releasser la productivité parce qu'ils permettent de fabriquer des produits nouveaux et de meilleure qualité, et de recourir à des méthodes de production nouvelles et moins onéreuses.

Il ne fait guère de doute que, si nous situons notre réflexion dans une optique à long terme, les changements techniques constituent le premier facteur du relèvement des conditions de vie matérielles. La valeur marchande de ce que nous consommons est près de dix fois supérieure à ce qu'elle était à l'époque de nos ancêtres de l'époque victorienne, et, dans une large mesure, nous consommons de *nouveaux produits* fabriqués à l'aide de



Activités à venir

DATE **ACTIVITÉS**

8 JUN 1999

« Renforcer les liens entre la recherche et l'élaboration des politiques » Le Secrétariat de la recherche sur les politiques organisera une session dans le cadre du Congrès des sciences sociales et humaines à l'Université de Sherbrooke au Québec. Les participants des milieux universitaires et gouvernemental auront l'occasion de partager leurs expériences sur la gestion de projets de recherche multidisciplinaires, et les possibilités et défis de renforcer les liens entre la recherche et l'élaboration des politiques. Pour obtenir plus de renseignements ou pour s'inscrire, veuillez communiquer avec Catherine Lamer par téléphone au (613) 943-2406 ou par courriel cl.lamer@prs-srp.gc.ca.

16-18 JUN 1999

« La Différenciation sociale et le Changement des valeurs dans les sociétés modernes » Les membres des équipes sur le Changement des valeurs et la Différenciation sociale dans le cadre du Projet sur les tendances organisent des tables rondes avec des représentants de l'OCDE, de l'Unesco, du Commissariat général de plan et de la Commission européenne à Paris, la Haye et Bruxelles. Les questions qui seront traitées lors de ces rencontres incluront : la cohésion sociale, les répercussions de la mondialisation sur les cultures nationales et l'enquête sur les valeurs mondiales. Pour plus de renseignements, veuillez communiquer avec Humera Ibrahim par courriel (humera@prs-srp.gc.ca).

22-23 JUN 1999

« La Conférence sur le développement des compétences dans une économie axée sur le savoir » se tiendra à Moncton au Nouveau-Brunswick les 22 et 23 juin 1999. La conférence sera organisée à partir d'une perspective nationale, internationale, et surtout régionale et aura pour objectif de traiter les principales lacunes en matière de recherche et les questions associées au développement des compétences. La conférence est financée par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), le Conseil économique des provinces de l'Atlantique (CEPA), le Développement des ressources humaines Canada, Industrie Canada et le Secrétariat de la recherche sur les politiques (SRP). Pour obtenir plus de renseignements, veuillez téléphoner au (902) 422-6516 (CEPA à Halifax), au (506) 851-2574 (APECA à Moncton) ou au (613) 943-2401 (SRP à Ottawa).

**Mondialisation
Gestion des affaires publiques :
situation d'impasse**

« L'harmonisation est l'un des meilleurs exemples des nouvelles questions de politique à multiples facettes qui retiendront l'attention des gouvernements au siècle prochain. Elle touche les intérêts et les responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux, elle invite les intervenants, des sociétés internationales aux petites entreprises culturelles, et attire l'attention publique. C'est ainsi que les Canadiens s'inquiètent lorsque Santé Canada tarde à approuver de nouveaux médicaments ou de nouveaux appareils mais manifestent des réserves lorsqu'un médicament est approuvé trop rapidement. Dans les deux cas, les normes canadiennes et l'Agence de réglementation canadienne font l'objet de l'attention et des comparaisons du public avec nos voisins américains. »

Soutenir la croissance, le développement humain et la cohésion sociale dans un contexte de mondialisation. (Ottawa : Projet de recherche sur les politiques, février 1999) chapitre 5, p. 6. Disponible en direct à <http://recherchepolitique.gc.ca>.

**Société et économie axées
sur le savoir
Lenteur des entreprises
canadiennes à adopter les
technologies nouvelles**

« Les entreprises canadiennes ont été lentes à adopter les technologies nouvelles, particulièrement en comparaison des D.-U. Nos entreprises continuent à être devancées par leurs homologues américaines dans les domaines suivants : l'utilisation de technologies telles que les systèmes de conception assistée par ordinateur et d'ingénierie, les machines-outils à commande numérique, les robots, les systèmes automatisés de maintenance de matériel et le matériel d'inspection automatique. Les disparités sont particulièrement prononcées chez les petites et moyennes entreprises qui sont très en retard sur leurs homologues américaines en ce qui concerne l'adoption d'une ou plusieurs de ces technologies. »

Soutenir la croissance, le développement humain et la cohésion sociale dans un contexte de mondialisation. (Ottawa : Projet de recherche sur les politiques, février 1999), chapitre 6, p. 6. Disponible en direct à <http://recherchepolitique.gc.ca>.

Capsules des réseaux

Développement humain
Les écarts sur le plan de
l'instruction se creusent
au long de la carrière

Des données récentes confirment à nouveau l'importance de l'instruction dans des sociétés axées sur le savoir. Les personnes qui ont un niveau d'instruction plus élevé sont plus susceptibles d'être employées, d'avoir de meilleurs revenus et de participer à des activités de formation permanente que les personnes qui n'ont atteint que le niveau d'études secondaires ou moins. En fait, au lieu de se réduire, les écarts dans l'apprentissage initial tendent à se creuser avec le temps, les plus instruits étant plus susceptibles de participer à des activités d'apprentissage durant toute leur vie que ceux dont le niveau de scolarité est inférieur.

Croissance
Les sables mouvants de
la croissance

« Contrairement à une perception répandue, le rythme du changement économique ne semble pas s'accélérer. Bien que le Canada ait clairement subi d'importantes transformations structurelles au cours de la période visée, la rapidité du changement semble avoir atteint son point culminant au début des années 1980. Cela signifie que l'évolution structurelle n'est pas plus rapide aujourd'hui qu'elle ne l'était au cours des années 1970. En même temps, les principaux facteurs qui sous-tendent les changements structurels semblent avoir évolué. L'incidence de facteurs reliés au commerce international sur la croissance ou le déclin des industries canadiennes revêt de plus en plus d'importance, comparativement à la demande intérieure. » [Traduction]

Gera, Surendra and Mang, Kurt, « The Knowledge-Based Economy: Shifts in Industrial Output », Analyse de politiques. (Vol. XXIV, No 2, 1998).

Résultats par niveau d'éducation

Emploi/Pourcentage de la population	64 %	79 %
Taux de chômage	9 %	5 %
Revenus (plein temps/année complète)	31 200 \$	49 000 \$
Faible degré de littératie (document)	42 %	14 %
Participation à la formation	24 %	50 %

Source : Enquête sur la population active (1997), Enquête sur les finances des consommateurs (1996), Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (1994), Enquête sur l'éducation et la formation des adultes (1994).

Cohésion sociale
Gestion des conflits
101

« ... une société fondée sur la cohésion n'est pas pour autant exempte de conflits. Ce qui la distingue, c'est qu'elle trouve les moyens de renforcer le sentiment d'appartenance par la gestion constructive et la résolution des conflits. ... il semble de plus en plus clair qu'une bonne partie de ces (les fractures sociales) répercussions sur la santé, la sécurité et le sentiment de bien-être des Canadiens sera déterminée par la force et l'efficacité des structures de gestion des affaires publiques – officielles et officielles, nationales et internationales, publiques et privées, non gouvernementales et bénévoles. »

Soutenir la croissance, le développement humain et la cohésion sociale. (Ottawa: Projet de recherche sur les politiques, février 1999) chapitre 1, p. 29. Disponible en direct à <http://recherchepolitique.gc.ca>

Des ancres nouvelles pour mieux résister à la tourmente

« ... il arrive que le changement

technologique et la restructuration économique se produisent avec une rapidité et une force particulières. Ces périodes – ces transformations du paradigme techno-économique – se caractérisent non seulement par de profonds bouleversements économiques, mais aussi par le fait que les ancres qu'offrent les institutions sociales existantes ne suffisent plus à aider les gens à s'ajuster au changement. ... [D]e plus en plus, ce sont les Canadiens et leurs familles qui doivent faire les frais de la restructuration économique et tech-

nologique. Si cette tendance persiste, nous risquons de nous retrouver avec une société polarisée et fragmentée, et une économie ralentie par 1) une sous-utilisation de ses ressources humaines; 2) un bassin de consommateurs en difficulté; 3) une masse d'individus incapables de résister au changement, même lorsque celui-ci est gage de progrès. Le défi à relever consiste maintenant à moderniser les ancres déjà mises à notre disposition ou à en inventer de nouvelles qui favorisent l'adaptabilité et accroissent notre degré de sécurité collective. »

(p. 153-54) [Traduction]

Betcherman, Gordon. « The Challenge of Workplace Innovation in Canada », dans *Incomes and Productivity in North America*. (Dallas : Bernan Press and the Commission for Labor Cooperation, 1997). p. 141 – 159, pp. 153 - 154.

Une réflexion productive venant de l'étranger



ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

<http://www.oit.org/public/trench/index.htm>

Au cas où vous pensez que la productivité est uniquement une obsession canadienne, voici quelques sites internationaux axés sur ce domaine :

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE)

<http://www.oecd.org/index.htm>

L'OCDE a réalisé beaucoup de travaux sur la question de la croissance de la productivité et à ses rapports avec l'économie, l'innovation technologique et la société. Certes la performance sur le plan de la productivité varie d'un pays de l'OCDE à un autre, mais les taux de croissance demeurent décevants. On pourra trouver sur le site Web de l'OCDE une quantité importante de documents de recherche, de statistiques et de bulletins, en français et en anglais, portant sur divers domaines. Les documents de travail et les résumés concernant la productivité (gratuits ou non) se trouvent sous la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie et sous le Département des affaires économiques.

U.S. BUREAU OF LABOR STATISTICS

<http://stats.bls.gov/>

Si vous souhaitez obtenir plus d'information du pays qui donne le ton en matière de productivité, veuillez consulter le United States Bureau of Labor Statistics, un organe du Ministère du Travail. Le Bureau produit des données d'enquête qui permettent de recueillir des statistiques concernant par exemple la productivité de la main-d'œuvre et des industries ou la productivité multifactorielle et de faire des comparaisons internationales. Dans le cadre de son programme sur la productivité, le Bureau finance également des documents de recherche, des publications et d'autres documents que l'on peut trouver sur le site du Bureau.

Mot des coprésidents



Pour bien saisir les questions de productivité

des politiques dans le monde entier. Le réchauffement de la croissance de la productivité au cours des 30 dernières années représente l'un des mystères de notre temps et fait l'objet de toutes sortes d'hypothèses comme le paradoxe de la productivité, et suscite la controverse quant aux modes d'évaluation et à la pertinence des chiffres de la productivité. Depuis peu, l'accent mis sur l'innovation dans la nouvelle théorie de la croissance confirme l'importance d'une hausse continue de la productivité pour améliorer le rendement économique et, en bout de ligne, la qualité de vie des Canadiens. La productivité est une question qui devrait tous nous préoccuper.

Le présent numéro de Horizons coincide avec la publication de la mise à jour sur les recherches menées dans le cadre du Projet de recherche sur les politiques (PRP). Cette mise à jour s'intitule *Soutenir la croissance, le développement humain et la cohésion sociale dans un contexte de mondialisation* et peut être consultée sur notre site Web à l'adresse suivante : <http://recherche.poli.gc.ca>. Le document donne un aperçu des conclusions auxquelles en sont arrivés les réseaux du PRP au cours des 18 derniers mois. Nous ne tenterons pas de résumer son contenu dans cet article. Nous nous tournons plutôt vers certaines recherches

Depuis peu, l'accent mis sur l'innovation dans la nouvelle théorie de la croissance confirme l'importance d'une hausse continue de la productivité pour améliorer le rendement économique et, en bout de ligne, la qualité de vie des Canadiens.

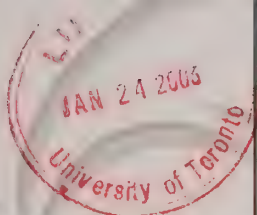
Certains sont peut-être surpris de notre décision de concevoir le projet en fonction des aspects social et économique de la productivité. Le jumelage de ces deux aspects vise un certain nombre d'objectifs. Il traduit tout d'abord un engagement à recourir à de vastes démarches analytiques et à de multiples points de vue. Ensuite, ces deux aspects sont le

à venir. Les réseaux (croissance, développement humain, cohésion sociale et défis et possibilités de mondialisation) continueront de déployer des efforts substantiels en vue de combler les lacunes de la recherche sur des grands enjeux à moyen terme en adoptant une démarche intégrée.

Le succès du Projet pilote sur la société et l'économie axées sur le savoir, dont le rapport final est prévu pour la fin de l'année, nous permettra d'entreprendre d'autres projets horizontaux, dont un sur les aspects sociaux et économiques de la productivité. La productivité est une question qui préoccupe depuis longtemps les milieux responsables de l'élaboration

Alan Mymark
Coprésident, PRP

Jim Lahey
Coprésident, PRP



POLICY RESEARCH INITIATIVE HORIZONS

EMERGING DEVELOPMENTS AND KNOWLEDGE IN PUBLIC POLICY RESEARCH

AL
PR
456

In this issue

The Economics of Population Aging	1
A New Demographic Division of Labour?	1
Executive Brief	2
The Aging Society – Coping With A Policy Success Story	
Bookmark	3
Network Nuggets	4
Upcoming Events	5
Looking Outward	6
The Deeper Policy Implications of Aging	
A Look Ahead	8
Population Aging: New Avenues for Research and Action	
Three Perspectives on Intergenerational Relations	10
Eyewitness	12
Newfoundland's "Fairing" Well	
Cyberzone	12
Canadian Connections	13
Strong Words for Old Stereotypes	14
Across Canada	15
SEDAP – Social and Economic Dimensions of an Aging Population	
Network Columnist	16
Retirement Patterns in Canada	
Growing Old in Canada: Service Rich and Service Poor Communities	18
Primer: What does the "dependency ratio" mean? It depends	19
Did You Know?	20

Welcome!

This issue of *Horizons* is organized around the theme of the aging society and draws on the Aging Society Trends Seminar held in Moncton on April 23 – 24, 1999. While there are differences of view regarding how the aging society will influence specific policy

areas, none question its existence. Short of a major catastrophe, **the aging society is our society.** We invite you to reflect on its implications. It's going to be with us for a long, long time.

Policy Research Secretariat

The Economics of Population Aging

Some major points from a survey of the literature include:

- "The slower growth of the labour force that will accompany future population aging will have a direct negative effect on the productive capacity of the economy..."
- Increases in rates of immigration or fertility would be unlikely to have much effect on population aging. Immigrants get older, like everyone else, and a sustained policy of higher immigration would have little long-run impact on either the median age or the age composition of the population. As for fertility rates, even with fertility rates

substantially higher than those experienced for the last quarter-century, population aging would not be significantly reduced.

- It should be kept in mind that while population aging may put pressure on some categories of government expenditure (such as health care and old age security), it may also reduce pressure on others (such as education, employment insurance, correctional services)."

Denton, Frank T., and Spencer, Byron G., "Economic Costs of Population Aging: A Survey of the Issues and Evidence", SEDAP Research Paper No. 1, Spring 1999. Quote taken from SEDAP Bulletin, Vol.1, No. 1, Spring 1999, p. 1.

Policy Reflections

"... we in the prediction business are often in error but never in doubt."

Jeffrey Simpson,
"The fickle charm of democracy",
Globe and Mail,
December 2, 1998, A28.

A New Demographic Division of Labour?

"In all developed countries, the issue is not so much the one everyone talks about – the aging population – but the shrinking of the young population. ...All this means [is] that the advanced societies will overturn the present sequence of work and retirement. They will find ways to employ people for their whole productive lives. ...As in the pre-industrial days so, too, in the information era – because of their experience, those who are older will again become important sources of knowledge for the young, of which there will be fewer. And they will be important simply because there aren't enough young people to do the work.

Drucker, Peter. Interview for article "Beyond Capitalism" in *New Perspectives Quarterly*. Volume 50, Number 2, Spring 1998, p. 11 and 12.



Executive Brief



The Aging Society – Coping With A Policy Success Story

There is a natural tendency to cast the issue of the “aging society” in a narrow and negative light. Its implications are so widespread that restricting inquiry is often perceived as a methodological necessity. In a society obsessed with youth and beauty, “aging” also carries *prima facie* a negative connotation. Finally, there are questions of professional imperative. Even when information overload is the norm, prophecies of Malthusian-style doom still attract attention.

ing policy research area. It is far more than Boomers, Freedom 55, and grey power. For instance, there is a pressing need to improve our understanding of the impact of the aging society on elder care, productivity (both paid and unpaid work), and relations among the generations. There are also interesting institutional questions. For instance, with more Canadians enjoying additional years of good health, mandatory retirement regimes may need to give way to more

take into account the continuity of life. In particular, the economic and health outcomes of today's and tomorrow's seniors depend to a large extent on their life experiences as children and young adults. One of the most exciting recent advances at the intersection of biological and social science research has been the growing body of evidence concerning the long-term impacts of early childhood development. This calls for a sustained research effort to identify risk factors and key groups at-risk to guide policies promoting early interventions to prevent unfavourable outcomes later in life.

The basic idea is to allow people to lead more active lives in society and the economy as they grow older by promoting more flexible choices among work, caring for others, learning, and leisure over the lifecycle.

Let's take a step back. The bottom line is that an aging society is a good thing – proof of a society's success. Countries with high mortality rates, low GDP, and a poor quality of life are not worried about having an aging society. They are worried about increasing life spans and decreasing their rate of population growth so that some day they too might have the luxury of such a “problem”.

Even stripped of its alarmist shroud, aging is a vast and fascinat-

ing policy research area. It is far more than Boomers, Freedom 55, and grey power. For instance, there is a pressing need to improve our understanding of the impact of the aging society on elder care, productivity (both paid and unpaid work), and relations among the generations. There are also interesting institutional questions. For instance, with more Canadians enjoying additional years of good health, mandatory retirement regimes may need to give way to more

flexible approaches founded on the concept of active aging. The “Active Aging” approach promoted by the OECD in recent years takes a full lifecycle perspective. The basic idea is to allow people to lead more active lives in society and the economy as they grow older by promoting more flexible choices among work, caring for others, learning, and leisure over the lifecycle.

This suggests the need for research and policy activities to

There is no doubt that adjustment to an aging society will require adaptation, difficult choices, and foresight. Recent federal budget initiatives to ensure the sustainability of the Canadian pension system are heartening, but the adequacy and sustainability of pension plans must remain an ongoing concern, as will preserving Canada's remarkable progress in reducing the poverty rate among the elderly. In general, we need to improve our capacity to make medium and long-term projections regarding the impact of the aging society on economic growth, health care needs, and labour market participation rates, including their impact on government finances at all levels. That said, the evolution of Canada to

Bookmark



an aging or older society should not catch policy researchers and developers unawares. This fact makes it an excellent area for research, reflection, and discussion.

As this *Horizons* illustrates, much good work has already been done throughout the Canadian policy community. Going forward, the challenge is to build linkages among researchers in different disciplines and particularly between researchers and policy developers. These objectives underlie the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) sponsored project on the Social and Economic Dimensions of an Aging Population (SEDAP), as well as the PRI-SSHRC Trends Project. If successful, both projects would reinforce Canada's reputation as a leader in this field.

Laura A. Chapman
Executive Director,
Policy Research Secretariat

For an inventory of recent federal research on the aging society see:
<http://policyresearch.gc.ca>

The Hurrying Years

"[These] demographic and economic pressures have eroded public confidence in the retirement income system. Canadians have been subjected to a blizzard of stories claiming that the C/QPP will soon be broke. They have also witnessed their government retreating from a number of social commitments established during the postwar decades. When combined with the uncertainties generated by rapid technological change, stubbornly high levels of unemployment, polarization in the labour market and diminished economic prospects for young people, the result is a pervasive sense of insecurity about many aspects of Canadian life, including the retirement income system."

Keith G. Banting and Robin Boadway, "Reforming Retirement Income Policy: The Issues", in Keith Banting and Robin Boadway (eds.), *Reform of Retirement Income Policy*, School of Policy Studies, Queen's University, 1997, p. 9.

The Virtuous Cycle of Longer Life, Better Health, and Fewer Costs?

Because chronically disabled individuals over 65 have health costs seven times those of healthy individuals, the crucial ratio is that of Medicare's fiscal burden of disabled elderly to younger workers (age 18 to 64) contributing payroll taxes. If this "dependency ratio" were kept constant for 40 years, that would contribute significantly to keeping the Medicare Trust Fund solvent — even as baby boom cohorts reach eligibility. The dependency ratio can remain steady, and a cost crisis averted by maintaining at least a 1.5% annual decline in chronic disability prevalence, assuming the cost of reducing disability does not consume most savings."...

"*The paradox of extended longevity.* Better therapies, applied earlier, may both improve function and extend life. Conventional wisdom suggested that more old people, living longer, would increase health costs. Paradoxically, the opposite appears true. Lubitz and Riley *et al.* found that health costs in the last 2 years of life declined in persons dying at later ages. Health treatments of a person dying at 67 cost three times as much in the final 2 years of life as of a person dying at age 90. (...) Evidence suggests that lower health maintenance costs for survivors to age 90 (for example) are due to those persons avoiding the early risk of many chronic diseases."

Pardes, Herbert *et al.*, "Effects of Medical Research on Health Care and the Economy", *Science*, January 1, 1999, vol. 283, p. 36-37.

Network Nuggets

Growth

With fewer to share the load

"The increase in life expectancy and especially the drop in the fertility rate from 3.8 births per woman during their childbearing years in 1960 to less than 2 since the 1970s are the two main driving forces behind the increase in the average age of the population. As a result, the dependency rate is expected to more than double from 18 per cent in 1997 to 42 per cent in 2050. The increasing

dependency rate will raise demand for public services. The young and particularly the old consume a disproportionate share of public goods, especially health care. At the one extreme, if program spending were to grow only with population and inflation, debt stocks would be rapidly eroded and governments would quickly enter net asset positions. On the other, if program spending were to

grow as rapidly as in the 1970s and 1980s, federal and provincial debt would rapidly rise to unsustainable levels. Neither of these two extreme scenarios is realistic and the fiscal authorities could be expected to take action to prevent their occurrence."

Sustaining Growth, Human Development, and Social Cohesion in a Global World. Ottawa: Policy Research Initiative, February 1999, Chapter 2, p. 14. Available on-line at <http://policyresearch.gc.ca>

Global

Networked government and the new security agenda

"Canadians are becoming aware that when governments think about "threats to national security" today, they increasingly are focusing not on traditional concerns of territorial security or political sovereignty, but on new threats such as *environmental degradation, uncontrolled migration, food security and disease*. These new dangers to human security require new responses from government, responses that cut across traditional institutional lines and require states to collaborate in new ways."

Sustaining Growth, Human Development, and Social Cohesion in a Global World. Ottawa: Policy Research Initiative, February 1999, Chapter 5, p. 14. Available on-line at <http://policyresearch.gc.ca>

Social Cohesion

Measuring the ties that bond

"I would define social cohesion as "the bonding effect within a society that arises spontaneously from an unforced willingness of its members to enter into relationships with one another in their efforts to survive and prosper." Social cohesion is the macroscopic manifestation of microscopic behaviour: the effect seen at the society level of individuals' willingness to enter into relationships. Its consequences are an increase in the ability of humans to survive and prosper. The key notions here are that it results from the willingness of individuals to cooperate, and it manifests itself in the existence of voluntary relationships."

Dick Stanley, Canadian Heritage, speaking at the second in a series of Social Cohesion Network workshops on "What Will Hold Us Together?: Challenges to Social Cohesion", May 17, 1999.

Human Development

Socio-economic status and health outcomes

"It is well-established in Canada and elsewhere that health outcomes are closely associated with the socio-economic status of individuals. There are significant differences in health outcomes (both level of health and mortal-

ity) for individuals in different income and education groups. For instance, the life expectancy at age 30 of males in the lowest income quartile is 5 years less than for those in the highest quartile. Similarly, women and

men with the lowest level of education can expect to live 2 to 3 years less than those with the highest level of education."

Sustaining Growth, Human Development, and Social Cohesion in a Global World. Ottawa: Policy Research Initiative, February 1999, Chapter 1, p. 17. Available on-line at <http://policyresearch.gc.ca>

Upcoming Events



KBES

Still a place for the low-skilled

"The evidence regarding trends in access to employment and the ability to earn of individuals with post-secondary education (high-skilled) relative to those with less than post-secondary education (low-skilled), shows that **there is no deterioration in the labour market conditions of the low-skilled workforce aged 20-54 over the last 20 years.** The above result seems somewhat surprising given the increase in the share of employment in occupations that require higher levels of education. However, the supply of highly educated Canadians has also grown rapidly. The proportion of Canadians with a post-secondary degree has increased from 26.3 percent on average over the period 1976-82 to 44.8 percent over the period 1990-96. In fact, **growth in the supply of highly educated workers appears to have more than offset growth in demand for such workers.** This may explain why we have not seen increased educational differentials in labour market outcomes as has been the case in many other OECD countries."

KBES Interim Report,
 November 1998, Chapter 6,
 p. 10 - 11.

DATE	EVENTS
SEPT. 5-9, 1999	<p>"Towards a Society for all Ages"</p> <p>The International Federation on Ageing meets in Montreal for its fourth annual global conference. The program is organized along two dimensions: the major themes — economic security, personal security, creativity, and social participation — and the factors that cut across them and determine how those needs are met: globalization; changes in the technologies of communication and production; the provision of secure and accessible facilities through Universal Design; the relative responsibilities of governments, of communities, and of families; the situation of ethnic minorities and of Aboriginal peoples; and, the role of professionals and researchers.</p> <p>See http://www.ifa-fiv.org/</p>
OCT. 5-7, 1999	<p>"Population Health Perspectives: Making Research Work"</p> <p>Organized by Health Canada, Statistics Canada, the Policy Research Secretariat, the Canadian Institute for Health Information, and the Manitoba Centre for Health Policy and Evaluation, the objectives of this conference to be held in Winnipeg are to: showcase new Canadian research on population health; demonstrate and encourage the use of surveys; and, discuss the application of these findings to policies, programs and practices. Events organized around the Conference will also provide an opportunity to receive training in data analysis techniques. Contact Don Wilson at d.wilson@prs-srp.gc.ca.</p>
OCT. 21-24, 1999	<p>"Citizens at the Crossroads: Whose Information Society?"</p> <p>The University of Western Ontario, the Department of Canadian Heritage and the Canadian International Development Agency are pleased to announce the fourth event in the Knowledge-Based Economy and Society Pilot Project series which will be held at the University of Western Ontario in London, Ontario. A description of the conference can be found at the PRI web site at http://policyresearch.gc.ca. Registration information is available at http://www.fims.uwo.ca/welcome.htm. or contact Dick Stanley (Canadian Heritage) at (819) 997-1662 or dick_stanley@pch.gc.ca.</p>
NOV. 25-26, 1999	<p>"National Policy Research Conference: Analysing the Trends"</p> <p>The second national policy research conference in Ottawa will highlight emerging horizontal policy research themes such as science, culture, governance, sustainability, and the knowledge-based economy and society. Research findings from the SSHRC-PRI Trends project will also be featured.</p> <p>See http://policyresearch.gc.ca.</p>

Looking Outward

The Deeper Policy Implications of Aging

The fiscal consequences of population aging have been thoroughly studied. Major pension reforms are underway or have been completed in most OECD countries in anticipation of a large increase in the number of retirees relative to the number of workers. Yet other aging phenomena, particularly related to retirement patterns and longevity, have even larger implications for policy and are barely known.

For example, in a typical OECD country in 1960, men would have expected to live to age 68, with 50 of those years spent in employment. The other 18 years would have been spent in other activities, mainly going to school. Today men might expect to live to 76 years, with only half of that time, 38 years, spent in work. The largest change has been a growing amount of time spent in retirement.

SCOPING THE ISSUE

Why has such a dramatic change received so little attention? The reason is that it has been more than offset by other trends. To date, there has not been a significant decline in the number of people of working age relative to people of retirement age. In addition, women have been spending more of their lives in paid work. The combined effect has been that employment has been growing as a percentage of the population for some decades, and this positive employment situation

will likely continue for about another decade.

Then, from about the period 2010 to 2030, demographic and life-course trends will all begin to

The underlying economic challenge is that there will be relatively fewer people producing the goods and services to be consumed by society at large. The underlying social challenge is that too much time will be spent in retirement, often isolated from many of the main institutions that provide meaningful social activity.

work in the same direction — increasing the dependency ratio significantly. If existing trends continue, male employment will continue to fall, women's participation will have peaked and the baby-boom generation will have reached retirement age.

If productivity growth continues at rates experienced in recent decades, this reduction in employment might cut annual economic growth in half during the period after 2010. On the surface, there might appear to be no reason for concern about halving the growth rate of material living

standards — provided that it was accompanied by something that people want. In a 1998 report, *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, the OECD argues, however, that gaining more leisure in retirement may not be a wise choice, at least as it relates to public spending.

In many countries, aging still poses serious fiscal problems. In all countries, ever-increasing public spending on retirement income would preclude spending in areas of greater need. Public resources would be misallocated, shifting from younger to older people. Passivity would be rewarded and the skills of older people (who are living in increasingly good health) would be wasted, at least in part.

What can be done? Parts of the solution can, and must, come from many sources. For instance, the OECD analysis examined reforms in the area of pensions, health and long-term care, fiscally-driven reform and reforms that influence the operation of financial and labour markets. These are essential, but cannot solve the aging problem by themselves.

The underlying economic challenge is that there will be relatively fewer people producing the goods and services to be consumed by society at large. The underlying social challenge is that too much time will be spent in

retirement, often isolated from many of the main institutions that provide meaningful social activity. Fundamental solutions must, therefore, address the root problem – the distribution of time spent in work and in retirement.

Policies need to support “active aging” — the capacity of people, as they grow older, to lead productive lives in society and the economy. Active aging implies a high degree of flexibility in how individuals and families choose to spend their time over life — in work, learning, leisure and care-giving. Public policy can foster active aging by reducing the disincentives to later and gradual retirement that are now built into pensions, social programmes, and working-life arrangements. It can also provide support that widens the range of options available to individuals when they make life choices such as the decision to retire. Examples are life-long learning and medical interven-

tions that help people maintain autonomy as they grow older.

ADDRESSING AGING ISSUES: THE CLOCK IS TICKING

Moving in this direction presents formidable problems for policy-makers. The data and applied research are not yet in place to sustain life-course policy-making over the long haul. Few governments yet have the machinery to provide the co-ordinated action that is needed. Public support is not yet there for a reform agenda that, for example, requires reversing the trend to earlier retirement.

The demography of the baby-boom means that there is a window of about a decade in which to solve these problems. Canada is particularly well positioned to play a leadership role here. Action has already been taken on the fiscal side — a critically important factor in providing room for substantive reform. Some of the needed data and applied research has started to be collected and

Statistics Canada is a world leader in this area as in so many others. The creation of Human Resources Development Canada (HRDC) was a step towards institutional integration. More generally, Canadian policy-makers and advisors in many areas are leaders in promoting active aging perspectives, including areas such as preventive population health strategies, life-long learning strategies, and employment-friendly social programmes. With the right strategy in place, the likelihood of success in Canada seems good. And the payoff in terms of better policies and a higher quality of life could be very great indeed.

Peter Hicks, Coordinator,
OECD work on Policy
Implications of Ageing

Hicks, Peter, “The Policy Challenge of Ageing Populations”, *The OECD Observer – Ageing Populations*. No. 212 – June/July 1998. Available on-line at: <http://www.oecd.org/publications/observer/212/obs212e.htm>

What is active aging?

“Active aging refers to the capacity of people, as they grow older, to lead productive lives in the society and economy. This means that people can make flexible choices in the way they spend time over life — in learning, in work, in leisure and in care-giving. These choices are often constrained in ways that harm both individuals and society:

- Some of these are related to health — sickness or invalidity preventing people from working or enjoying leisure

- Others are physical such as the lack of wheelchair ramps in buildings
- Some are related to inflexibility in the workplace — such as time off for raising children, giving care to elderly, or further education
- Still others are the result of public policies that have not kept up with changes in demography, the family and employment”

OECD. *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, 1998, p. 84.

A Look Ahead



Population Aging: New avenues for research and action

The OECD recently carried out a series of analyses on population aging and the challenges this poses for governments of the industrialized world (see "The Deeper Policy Implications of Aging", p. 6-7 of this issue). The situation can be summed up as follows: life expectancy has increased and will continue to do so, while the length of labour force participation (for men in particular) is on the decline. According to the OECD, this phenomenon will represent the main challenge that governments will need to confront over the medium term. It will be exacerbated during the "grey wave" period between 2011 and 2031, which will see the babyboomer generation retire. To deal with these changes, the OECD's proposed measures seek first and foremost to channel the labour force that remains inactive or underutilized, consisting primarily of people who are retired but considered to be capable of working. Implicit in this line of argument is the belief that the labour market is the main conduit for having a socially productive role.

This puts several questions that researchers are already working on to the top of the agenda. Among these, at least three emerged as pivotal during the national seminar on population aging, held April 23 and 24 in Moncton: life path; diversity and inequalities; and the contract between generations.

THE LIFE PATH

OECD's analysis sees the downward trend in years spent in the labour market as problematic, and examines ways of discouraging people from opting for early retirement. Similarly, it advocates a more flexible life path—a corollary of labour force flexibility. Indeed, the three-stage institutional life path—youth=training, adulthood=production and old age=rest model—is in the process of changing. The first and last stages are becoming longer, while the middle one is becoming shorter. What's more, for an increasing number of people, each of the stages is becoming subdivided into discontinuous parts (work-education-work-time off-retraining-work-etc.), resulting in a tailor-made life path. This is particularly true for young people, who are beginning their life path in a climate characterized by a precarious job market and a knowledge-based economy.

However, this new flexibility still requires institutional frameworks to facilitate its implementation. In order to better guide individuals' decisions (to remain in the labour market, upgrade their training or take time off) and create a more equitable institutional framework, it might be worthwhile to reconsider the concept of "drawing rights", which was first developed in connection with the work done by the OECD in the early 1970s. The basic idea is to provide individuals with

drawing rights consisting of citizen income (for training, parental leave, sabbaticals, etc.) in reference to a standard number of work years over the course of a lifetime (see actuarial calculation of pensions over 30 to 35 years of activity). To guide this life path reorganization, it would be necessary to retrace the types of real paths in the various cohorts, identify the characteristics of a flexible life path as well as the parameters for carrying it out, and examine the interface among life paths, family life, and integration into a local environment.

DIVERSITY – THE INEQUALITIES

Life paths, and hence the conditions at old age, vary according to a series of social cleavages, including gender, age cohorts, socioeconomic environments, rural or urban living environment and, in particular, employment status. The differences among individuals are greater in old age than at the beginning of life, due to the effect over time of living conditions. Guillemard¹ analysed the cumulative and differential effects of working life on individuals; as for women homemakers, Carrette² demonstrated to great effect women homemakers' vulnerability to the risks associated with aging, particularly their often meagre savings in retirement despite working lives filled with toil.

The various cohorts have not constructed their life paths under

the same conditions. One observes old age patterns that vary greatly according to whether the individuals were born in the 1920s or are babyboomers. What are the health, income and training conditions that insulate various life paths from their cumulative effects? What is the interaction among health, income, and training policies and how can they contribute to more equitable opportunities throughout the life path? How can a value be attached to unpaid work in order to give rise to the same chances in life that paid work produces?

THE SOCIAL CONTRACT

Studies on population aging tend to place the management of aging within a contract between generations, emphasizing the conflicts that seemingly arise with regard to the allocation of resources by age. The parameters, indeed the very existence of these conflicts, are still the subject of debate.

The contract between generations comprises three basic clauses aimed at ensuring reproduction, transmission, and solidarity late in life. It seems appropriate to examine

the application of these clauses not in a vacuum, but within the confines of a more general contract. Thus, we need to explore the conditions in which a "long-term" culture can emerge, permitting a consensus on trans-generational reproduction, extending beyond the immediate interests of the two generations in negotiation. Furthermore, we

Life paths, and hence the conditions at old age, vary according to a series of social cleavages, including gender, age cohorts, socio-economic environments, rural or urban living environment and, in particular, employment status. The differences among individuals are greater in old age than at the beginning of life, due to the effect over time of living conditions.

symbol, in the manner of the health system? What type of long-term care system would produce a consensus on solidarity late in life?

CONCLUSION

A consensus is emerging, slowly but surely: "demography is not destiny". It is amenable to "management". Research needs to help

clarify the objectives, as well as the systems of values and normative frameworks on which the design of programs and policies depend. In that respect, human sciences have a major role to play in the field of population aging. Still given short shrift, their contribution is essential and complements that of the other disciplines.
 [Translation]

Verena Haldemann

Head of Study Programs on Aging, Department of Sociology, Université de Moncton and Head of the Team on Demographic Change and Population Aging, Trends Project.

must identify the conditions of a culture of "inclusion" permitting the socio-economic recognition of unpaid work in order to make the modes of transmission between generations more flexible. Tied in with this, what type of training system could emerge as a national

1 A. M. Guillemard, *La retraite, une mort sociale*, Paris: Mouton, 1972.

2 J. Carette, *La retraite des baby-boomers*, Montréal: Gaétan Morin, 1995.

Three Perspectives on Intergenerational Relations

Intergenerational Interlinkages: *Public and Private Transfers*

Intergenerational relations are much in the public eye as the 21st century nears. Relations and connections among generations, or intergenerational interlinkages, lie at the heart of social cohesion as well as at the centre of the principal changes of our times. **Thanks to growing longevity, more of us live among more generations than ever before, and more of us experience dramatic changes in every corner of our lives in multiple generational contexts.**

Key new areas of policy-relevant research include:

- Examination of the links and interlinkages of private and public intergenerational exchanges, including the degree of substitutability between publicly- and privately-provided services/transfers, and the nature of perceived 'social contracts' among generations;
- Analytical precision in assessing claims about tomorrow's elderly and their needs in full contexts, including implicit transfers such as health care or workers' compensation; and

- How growing inequalities within generations play out over time in public and private spheres, and compare with intergenerational inequalities.

Key conclusions relevant to policy include:

- Policy is the central creator and sustainer of generations and generational identities and therefore can be used to prevent generational self-interest from growing.
- In focussing on intergenerational issues, policy may be missing other key areas of policy importance such as growing inequalities within generations.

Susan A. McDaniel
Department of Sociology,
University of Alberta

McDaniel, Susan A., "Intergenerational Interlinkages: Public, Family and Work", Trends paper, forthcoming.

The Impact of Demographic and Social Trends on Informal Support for Older Persons

A number of demographic and social trends are colliding with the shift in policy directions away from publicly-funded formal support to greater reliance on community-based and informal support. In this context, current and anticipated demographic and social trends must be understood in order to encourage a match between policy initiatives and the actual situation of several generations.

From 1981 to 1991, the percentage of persons aged 65 to 74 who were married increased, due primarily to a drop in the

percentage who were widowed. The percentage of Canadians who are divorced is increasing but remains lower than reported divorce rates (number of divorces by number of marriages) lead us to expect because of remarriage. The likelihood of singlehood (never marrying) has remained fairly constant across time and age groups over 35 years of age.

In the longer-term, the percentage who are married will decline and the make-up of the unmarried older population will shift to include a smaller proportion of widowed persons and a larger proportion

of divorced persons. Among the married, a larger portion will not be in their first marriage.

Regarding family size, data on ever-married women show trends somewhat counter to the impression created by reference to the standard birth rate figure of 1.7. Census data from 1961 to 1991 for ever-married women aged 45 and over show a decrease in the percentage of women who have no, one, and five or more children and an increase in the percentage who have two or three children.

In other words, when we look at family trends in terms of family composition and not simply rates and averages, many older people have – and will continue to have—a substantial number of children

and siblings as potential sources of support. However, divorce rates are up and future cohorts of older persons and their children will include more individuals who are dealing with the longer-term consequences of divorce, single parenthood, remarriage, and step-parenting. Thus, while the general picture of family availability is surprisingly stable, a substantial portion of the older population may not have key sources of support.

Ingrid Arnet Connidis
Department of Sociology,
University of Western Ontario

Connidis, Ingrid Arnet, "The Impact of Demographic and Social Trends Across Age Groups on Informal Support for Older Persons", Trends paper, forthcoming.

Considering Reciprocity and Diversity in Intergenerational Relationships

"Global reciprocity" refers to the negotiation of reciprocity in intergenerational and familial exchange relations across the broad sweep of the life-course.

The exchange relations that characterize parents and their young to middle aged children are more likely to be reciprocal in nature if that has been their character through the years the children were growing towards adulthood. The importance of reciprocity considered in this global sense, across the lifespan, is that any discussion of issues such as intergenerational conflict or caregiver burden can only be made sensible in the context of relationship history.

Our investigations indicate that concerns about "caregiver burden", the problems of the "sandwich generation" or the likelihood of "intergenerational conflict" are overblown. Books popularizing the burdens of the so-called sandwich generation fail to consider the evolution of this relationship over the life cycle. In particular, the degree to which there is an interactive support relationship between parent

and child well into the seventies for most parents and thirties or forties for most children is conveniently ignored.

It is also necessary to explore how cultural diversity in Canada affects the nature of reciprocal family relations. Our assumption is that global reciprocity is likely close to a "universal" but that its timing, substantive feel and associated family norms would likely vary.

We have barely scratched the surface in assessing the impact of cultural differences on intergenerational relations. There is much work to be done in improving our understanding of the impact of culture on relationships across generations.

Joseph A. Tindale, Joan E. Norris and Krista Abbott, Department of Family Relations and Applied Nutrition, University of Guelph

Tindale, Joseph A., Norris, Joan E. and Abbott, Krista, "Catching Up with Diversity in Intergenerational Reciprocal Relationships", Trends paper, forthcoming.

Eyewitness



Newfoundland's "Fairing" Well

On April 21, 1999, the School of Graduate Studies at Memorial University hosted a *Research Fair* in St. John's, Newfoundland. Organized in partnership with the provincial government and the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA), the Fair invited students in the Social Sciences, at both the Masters and Doctoral level, to share their research projects, findings and interests with the policy communities of both levels of government. **The intent was to create a dialogue about the policy implications**

associated with the work of tomorrow's thinkers.

The range of research interests and the quality of the research designs were impressive. Project titles ranged from *Crumbling Foundations: Life without the Brick Plant* and *Rural-Urban Differences in Stress, Coping and Behavioural Problems in Adolescents* to *Linguistic Analysis and the Development of Literacy Materials: Practical Implications of a Doctoral Dissertation on Naskapi (an Algonquian language group)*. These thoughtful presentations created a buzz in the corridors,

and led to a commitment in many cases to continue the dialogue. The success of the Fair is also demonstrated by the fact that similar events are now being planned to highlight research in the Natural Sciences and Engineering, and the Medical Sciences. If the success of the original research fair is any indication, Canada may have a best practice in the making.

Abstracts of the research projects presented at the Fair are posted on the School of Graduate Studies web site <http://www.mun.ca/sgs/sciencefair.html>

From the Cyberzone



Weaving Silver Threads on the Web

INTERNATIONAL YEAR OF OLDER PERSONS (IYOP)

<http://www.un.org/esa/socdev/iyop/index.html>

The United Nations has designated 1999 as the International Year of Older Persons. Its objective is to promote the U.N.'s Principles for Older Persons under the general theme of "Towards a Society for All Ages". The site elaborates on the Principles and includes ideas on how to implement them at the national and local levels.

Most importantly, this site is the focal point for accessing information on activities happening around the world to celebrate IYOP. It is also a launch pad to the Canadian site (<http://iyop-aipa.ic.gc.ca/>) which in turn links to the provincial IYOP sites. In the Canadian version, the main research value rests in the "Stats on Seniors" section, produced by the

Division of Aging and Seniors at Health Canada (see Canadian Connections column). It's a handy place to pick up a number of factoids to debunk myths about seniors and their contribution to Canadian society.

POPULATION AGING RESEARCH CENTER, UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA

<http://lexis.pop.upenn.edu/aging/aging.html>

The Center publishes abstracts and some full-text versions of its working paper series and supplies links to resources on aging.

AMERICAN ASSOCIATION OF RETIRED PERSONS (AARP)

<http://research.aarp.org/general/rg.html>

This web site contains a plethora of program information for seniors in the United States. Researchers will be particularly interested in the AARP's own public policy institute which produces research digests, statistics, and guides for educating their members and public officials.



"Theme Sites" for Aging

The Web is no longer a bastion of the Net generation. The "third age" is a growing area of study – much of it available on the Net. Entire sites are geared to seniors and research on aging. These sites are starting points, but check the extended web version at <http://policyresearch.gc.ca> for more pointers to on-line resources.

AGING AND SENIORS WEB SITE OF HEALTH CANADA

<http://www.hc-sc.gc.ca/seniors-aines/>

A recommended visit is Health Canada's Aging and Seniors Division web site. It features full-text publications, a weekly series of statistical snapshots of Canadian seniors, and links to program/research-based information and organizations including the National Advisory Council on Aging.

THE NODE FORUM ON LEARNING TECHNOLOGIES AND OLDER ADULTS

<http://node.on.ca/~olderadults/>

In February 1999, an on-line forum took place, creating a free and open - but moderated - environment where seniors and professionals in the education and technology fields could learn about working with older adults and technology. The event was co-

sponsored by the NODE and the Office of Learning Technologies (Human Resource Development Canada). The purpose of the study was to: "consider older adults and their relationships with new learning technologies, their perspectives and expectations of learning technologies, their uses and requirements for learning technologies, and the services and resources that exist and that should be developed for older adults." For the benefit of future researchers, forum organizers archived the background material and the final report on the publicly accessible site. The links to "Resources" is a valuable starting point for researchers.

SPECIAL FEATURE!!!!

For an inventory of federal government research on aging, consult the Federal Research Inventory on Aging — a new addition to the Policy Research Web Site <http://policyresearch.gc.ca>

All web sites cited in this issue of Horizons can be conveniently reached through the Policy Research Initiative web site at <http://policyresearch.gc.ca>

Canadian Pension Plan Types

Private pensions	BENEFITS	FINANCING
Defined-benefits RPP	% avg earnings in most recent working years	% of basic pay, employee & employer
Defined-contributions RPP	market returns on invested contributions	% of basic pay, employee & employer
RRSPs	market returns on invested contributions	By beneficiary, employer may match
Public Pensions		
CPP/QPP (pay-as-you-go)	Contribution period less drop-out years	Employee/employer payroll tax
OAS/GIS/SPA	Basic OAS, income-tested GIS/SPA	General tax revenue

Human Resources Development Canada, "Evaluation of public and private pension incentives for retirement in Canada," 1998.

Strong Words for Old Stereotypes

Prejudices pervade modern discourse on aging. These prejudices, rooted in our language, not only stem from representations of the elderly in literature and other media, but also the discussions of academics and policymakers. Our culture has come to equate the process of aging with declining function, and to associate this process primarily with the latter half of life. To age is to suffer physical and mental deficits, and to study aging is to study people suffering in this way.

Studying literature one finds not only the operation of certain cultural stereotypes of age, but also a body of narrative that normalizes our view of the human life-course. "Life expectancy" is not just a statistical measure, but a metaphor for the developmental patterns that we find credible at certain stages of our lives. Though creative artists have the potential to revise such expectation, and create new patterns, literature often reveals the pull of traditional associations, and the same prejudices endemic to other forms of discourse.

The power of such prejudicial thinking has been exacerbated in the last 100 years by social and scientific transformations that have given increasing numerical prominence to the class of elderly people, created a medicalized view of the human body as a site of control and intervention, and fostered a view that sees life as our entitlement, and dying as the business of the very old. The

traditional fear of death is now focused on the elderly, a class defined by its loss of function. The discourse of aging isolates and marginalizes the very old, and sustains the illusion that it is only the old who are aging at all. Can we reclaim the later stages of life from this chronicle of decline and morbidity, using a language that does not deny the real suffering that many old people experience, but yet celebrates the vitality of a life that is growing naturally into a new phase? **What is needed is a more comprehensive view of the human life-course, one that acknowledges both growth and decline, both gain and loss, as natural features of a seamless development that involves us all.** The study of aging thus needs to include childhood and young adulthood.

While there has been considerable attention paid to the problems of the old, the voices of our elders have been involved in only limited ways. One of the risks of youthful attention to the old is that the elderly are regarded as exemplifying nothing but age, and qualified to speak only from the vantage point of advanced years. Even when listened to avidly, old people can experience a shrunken subjectivity.

There are many policy implications to this argument. The comprehensive view of the life-course I am calling for would resist an easy demarcation of the stages of life. Public policy which assumes such a demarcation,

such as mandatory retirement, needs to be reconsidered. Policies must avoid stigmatizing the elderly as unproductive. More flexible notions of productivity are called for. Educational programs are needed to foster a healthier understanding of the human life-course, and its developmental implications. Ultimately we need to re-make our language, to help uncover the operations of prejudicial thinking. Such change is hard to legislate, though it may emerge in the wake of other forms of social change.

Doug Thorpe

Department of English Studies,
University of Saskatchewan

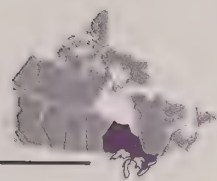
(Thorpe, Doug, "Language, Culture and Aging", Trends Paper, forthcoming)

WANTED

Ideas

The policy research and ideas environment is in constant change. Despite what you may have heard, no single organization, discipline, or source has all of the answers or even all of the questions. **We are on the lookout for cutting edge research, ideas and knowledge in public policy to profile in *Horizons*.** If you know of some noteworthy horizontal policy research, please contact Allen Sutherland at a.sutherland@prs-srp.gc.ca or call (613) 943-2490.

Thanks.



Across Canada

SEDAP –

Social and Economic Dimensions of an Aging Population

Much of government policy has come to be concerned with the implications of the aging of the Canadian population. The baby boom generation is moving slowly but certainly through the working years, and on toward retirement. Given the strong trend toward early retirement, the first of the boomers will exit from the work force within a decade, with many more to follow over the ensuing quarter century and beyond. Even now the proportion of older people is rising, and with it the average age of the population. The implications for health care, pension plans, government expenditures and deficits, and the economy at large are at the forefront of policy debate.

The overall purpose of the SEDAP Program is to gain a better understanding of the demographic changes in prospect for Canada and their implications for individuals, their families, the society in which they live, and the economy. The effects of population aging will be pervasive, without doubt, and a broadly based, multidisciplinary, yet integrated approach to studying those effects is called for. With that in mind, we will draw on the highly complementary per-

Under the terms of its Major Collaborative Research Initiative competition, the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) has awarded \$1.924 million in support of the SEDAP program of research over a five-year period. Additional support has been provided by McMaster University, the University of British Columbia, Queen's University, Statistics Canada and the Canadian Institute for Health Information. In total, \$3.2 million has been made available in support of this work involving researchers at five universities.

spectives of life-course analysis (from sociology), life cycle analysis (from economics), and cohort analysis (from demography). The conceptual framework is one in which population cohorts move through time, interacting dynamically with their social and economic environments. **The baby boom generation grows older within a particular institutional framework but the characteristics of that generation, and the ones before and after it, cause the institutions themselves to change. There is a continuous interplay between the “micro” and “macro” levels of the socio-economic system.**

With the expected nearly *three-fold increase* during the next four decades or so in the number of people aged 65 and over, one general concern is to

identify problems before they arise and explore ways in which their adverse effects could be minimized. Some researchers will focus on prospective economic and financial problems, others on matters relating to population health, and still others on matters relating to the family and its individual members.

SEDAP's work is organized around four major themes: (1) Population Aging and the Economy, (2) Aging and Health, (3) Aging and Family Life, and (4) Retirement and Financial Security.

Byron Spencer
SEDAP, Project Director,
McMaster University

Further information about SEDAP is available at <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~sedap/>



Retirement Patterns in Canada¹

Although people in Canada and other OECD countries are living longer and healthier lives, they tend to retire at earlier ages. If this trend were to continue in the future, it would exacerbate the projected decline in the labour force population in relation to the number of pensioners.

Average age of retirement, Canada



Source: Statistics Canada, *Labour Force Survey*, 1997.

Between 1976 and 1996 in Canada, the average age of retirement for men has declined from over 65 to 62 and for females from 64.5 to less than 61. Participation rates for older men (aged 55-69) have declined markedly in the past two decades while participation rates for older women have tended to increase slightly, due to the growth in the overall labour force participation rates among recent generations of women (as opposed to an increase in the retirement age for those who are working). As a result, Canadians are spending increasingly larger proportions of their lives in retirement.

FUTURE RETIREMENT EXPECTATIONS

There is a high degree of uncertainty about future trends in the retirement patterns of Canadians. The 1994 General Social Survey reported that nearly one-third of Canadians did not know when they would retire. Among workers who were decided about their retirement age, those who planned to

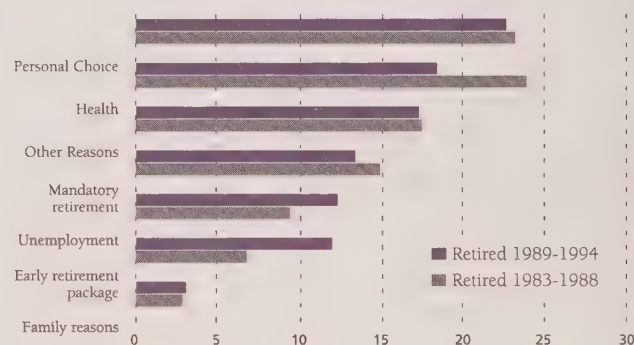
retire earlier tended to be unionized and have higher household incomes. Polling data from late 1998 also indicated that 46% of Canadians expect to be working after retirement, which suggests blurring lines in the transition from work to retirement.²

FACTORS AFFECTING RETIREMENT DECISIONS

Retiring early is a voluntary choice for many. In Canada, 33% of those who had retired in 1994 did so out of personal choice or because of an early retirement incentive.

However, significant numbers of people retire involuntarily, either because of health reasons or labour market and workplace conditions. In Canada, nearly half of those who were retired in 1994 reported that they did so involuntarily.

Reasons for retiring, Canada, 1983-88 and 1989-94



Source: Statistics Canada, *Perspectives on Labour and Income*, Autumn, 1998, p. 20.

Retirement patterns vary among men and women, as women tend to retire earlier than men, often in order to engage in unpaid work activities or because their spouse retires. The patterns also vary by education levels, with better educated workers tending to stay longer in the labour force (in 1995, 51% of Canadian males aged 55-64 with less than

¹ This article is based on a paper presented by Canada at the Annual Six Countries Meeting held in New Zealand, March 22-26, 1999.

² Ekos Research Associates Inc. *Rethinking Government*. Preliminary Findings, December 18, 1998.

secondary education participated in the labour force compared to 72% for males in the same age group with university education). Health status is another important factor affecting retirement decisions, with one in five Canadians who retired between 1989 and 1994 having done so for health reasons.

Financial status also affects retirement patterns. Because the major source of retirement income for most people comes from public and employer pensions, the age at which these benefits become available may be a key determinant in the decision to retire. The rise in the number of Canadians retiring before age 65 coincided with the adoption of flexible retirement by the Canada and Quebec Pension Plans,³ and the provision of early retirement packages by many employers in an effort to promote economic restructuring. There is some evidence that the existence of an employer pension plan has an impact on the decision to retire. In 1994, 70% of retired Canadian males with employer pensions retired prior to age 65 compared to only 59% of those without an employer pension.

IMPACT OF ECONOMIC RESTRUCTURING AND WORKPLACE PRACTICES

The effects of economic restructuring are evident in retirement decisions; those who retired because of unemployment or early retirement packages increased considerably between 1983-88 and 1989-94, from 17% to 24% of those retiring.

Mandatory retirement, which is a common feature of corporate policy in Canada, is another factor affecting retirement decisions. About half of the Canadian workforce is subject to employer mandatory retirement policies and two-thirds of collective agreements contain mandatory retirement clauses which trigger at age 65.⁴ In 1994, 14% of retired Canadians reported that they had retired because

of a mandatory retirement policy. The average age of this group was 62.6 years.

INCENTIVES TO EARLY RETIREMENT

The OECD's extensive work in the area of aging has shown that the availability and design of public and private pensions can be important in the timing of retirement. Pensions often create incentives for workers to retire at the age at which they become entitled to benefits because of the high effective tax rates on earnings.⁵ But this depends on the design of the particular pension scheme. Canada's social security scheme (including old age pensions, disability pensions, unemployment schemes and early retirement schemes) does not appear to have as great incentives to early retirement as those in many other OECD countries⁶.

PERSISTENT KNOWLEDGE GAPS

Factors influencing the age of retirement are varied and complex. The decision to withdraw from the labour force is affected by a person's socio-economic characteristics (gender, educational levels, health status and income levels), the prevailing labour market conditions (the overall unemployment rate and demand for older workers), and the incentive structures embedded in public and private pension schemes. Future research on labour force participation rates and retirement patterns among older workers should also try to take into account changing socio-economic characteristics of upcoming generations of seniors in Canada, such as rising educational levels and improved health status, and their influence on retirement decisions.

Catherine Goodman

Strategic Policy,
 Human Resources Development Canada

Statistics Canada, *Canada's Changing Retirement Patterns*, cat. No. 89-546-XPE, 1996.

3 The Canada Pension Plan made actuarially adjusted retirement pension available between the ages of 60 and 70 in 1987, following the adoption of this provision by the Quebec Pension Plan in 1984.

4 Adams, G. *Mandatory Retirement and Constitutional Choices*. Kingston: Queen's University, Industrial Relations Centre, 1992.

5 OECD. *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*. Paris: 1998, p. 43.

6 Gruber, J. and D. Wise. *Social Security Programs and Retirement around the World*. National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 6134, 1997.

Growing Old in Canada: *Service Rich and Service Poor Communities*

It is well-established that approximately a quarter of the total population in Canada will be over age 65 by 2031. What is less well-understood is that Canada's elderly population is not evenly distributed across the country; nor will it be evenly distributed in 2031. This has a host of implications for our communities today and indeed, in the future.

In our book, *Growing Old in Canada*, we showed southern Canada is "older" than northern Canada. Across Canada, there are particular areas with relatively high concentrations of elderly

in many of these same places. These measures imply that where the elderly population is concentrating, many communities are supporting more of an elderly female population with relatively smaller working age populations. Counter to these findings, the share of the elderly population reminds us that in absolute terms more of the elderly population is found in Canada's largest cities than anywhere else.

Looking at the relative change between 1986 and 1991, the elderly population is growing fastest in parts of Atlantic Canada,

aging-in-place among older working age cohorts and the out-migration of younger age cohorts, especially in rural areas across Canada. Based on the evidence from the 1990s and the projections for the future, we can speculate that the elderly population will be increasingly divided among those who are relatively wealthy and healthy and those who are less well to do and less healthy. Those seniors who are wealthy and healthy are more likely to concentrate in service rich communities, that is areas of high recreational and amenity values which can also afford to provide high levels of health and social services. Those who are less healthy and have fewer resources are more likely to concentrate in service poor communities; that is they are seniors who are more likely to age-in-place while the younger working-age population migrates to other more dynamic parts of Canada. Should such patterns continue to develop, alongside the increasing trend towards downloading of social and welfare services to local communities, the policy and program challenges will be immense. The critical issue will be not only support of our seniors, but of our communities.

Mark W. Rosenberg
Department of Geography,
Queen's University

Moore, Eric G., and Mark W. Rosenberg with Donald McGuinness (1997) *Growing Old in Canada. Demographic and Geographic Perspectives*, Statistics Canada and ITP Nelson, Statistics Canada Cat. No. 96-321-MPE No.1.

Those who are less healthy and have fewer resources are more likely to concentrate in service poor communities; that is they are seniors who are more likely to age-in-place while the younger working-age population migrates to other more dynamic parts of Canada.

persons; most notably a wedge of census divisions in southern Ontario, a large block of census divisions stretching between southern Manitoba and southern Saskatchewan, and a line of census divisions stretching along the United States-Canada border from the interior of British Columbia to Victoria. Where the elderly population concentrates, the sex ratios indicate that elderly women dominate over elderly men, and the "old" component of the dependency ratio, a measure of the ratio of the population over age 65 to the population between 15 and 64, is above 20 percent

Manitoba, Saskatchewan and British Columbia. Rates of increase in the elderly population due to aging-in-place favour communities which are more northerly and rural within the provinces. Net migration of the elderly population particularly favours southern Ontario and British Columbia, areas with high recreational and amenity values, but near to the major metropolitan centres.

When we look into the future, the patterns of the 1990s become even more accentuated because of the relative importance of

Primer:

What does the "dependency ratio" mean? It depends

Discussions about the impacts of an aging society cite "a rising dependency ratio". But there are various ways to measure the "dependency ratio" and each yields different results. Moreover, it is important to keep in mind that these various measures have their own analytical limitations. A recent paper by Frank Denton and Byron Spencer, Professors at McMaster University, helps clarify things.

AGE DEPENDENCY RATIO

Most of the time, the notion of "dependency ratio" refers only to the age structure of the population.

The notion of "*total dependency ratio*" divides the population in two groups – the non-working age population (the "young" and the "old") divided by the working age population.

However, discussions about the impact of population aging often focus on a narrower measure of "dependency", the "*elderly dependency ratio*" (the number of people over 65 divided by the working age population).

Very different results are obtained depending on which dependency ratio is used for Canada. The *elderly dependency ratio* is expected to increase a lot between 2010 and 2030, once the babyboom generation enters its retirement years. By 2030, the *elderly dependency ratio* is projected to reach an all-time high of 40%, more than twice the current ratio of 18%. However, if one uses the broader "*total dependency ratio*" (including both the

"young" and the "old"), ratios projected for Canada over the next 50 years are never as high as those attained in the postwar baby-boom period, because of a smaller proportion of children. Using this ratio reduces or downplays fears about our society's capacity to handle the "pressures of an aging society".

ECONOMIC DEPENDENCY RATIO

The "*economic dependency ratio*" focuses more closely on those who are indeed in the labour force (or even more narrowly on those employed), rather than assuming that all of the working-age population (say from 15 to 64) is in the labour market. One way of calculating the *economic dependency ratio* is to look at the size of the non-labour force population in comparison to the labour force population.

The notion of *economic dependency ratio* can help capture some important developments in labour market participation patterns over the last decades, such as the rising labour force participation rate of women and the growing proportion of men and women retiring early.

LIMITATIONS OF THE CONCEPT OF DEPENDENCY RATIOS

The notion of dependency ratios (however measured) imply a "pay-as-you-go" economy where an age-based or economically-active portion of the population supports an equally arbitrary inactive or unemployed portion of the population. Dependency ratios have a number of shortcomings. They do not factor in

the savings accumulated by people during their working years that might provide support during retirement. Nor do they factor in non-labour market activities. In the case of age-based dependency ratios (the most often used), they also assume implicitly that all of the working age population is working. This fails to capture key developments in the labour market, such as the reduction in the retirement age as well as changes in participation rates among men and women across all age groups.

Denton, F.T. and Spencer, B.G.
Economic Costs of Population Aging.
IESOP Research Paper No. 32,
December 1998.

PRS Horizons Team

Editor

Allen Sutherland

Contributors

Sushma Barewal	Margaret Moore
Tamara Candido	Tracie Nottle
Robert Kunitomo	Annick Rollin
Gaétan Lafortune	Natasha Sawh
Catherine Larmer	Nancy Shipman
Linda Lemieux	Gita Sud
Julie Lindblad	Peggy Sun
Alfred Leblanc	Johanne Valcourt

Design & Layout by:
Zsuzsanna Liko Visual Communication

Horizons is published bi-monthly by the Policy Research Secretariat to share information among the public and private policy research community.

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: a.sutherland@prs.srp.gc.ca
Phone: (613) 947-1956
Fax: (613) 995-6006

© Public Works and Government Services Canada, 1999

Did you know?



Aging's Big Numbers

The percentage of population 65 and over in Canada was 12.3% in 1998. By 2016, it is expected to be 15.9%. In 1998, Saskatchewan had the highest proportion of population over age 65 at 14.6%. It is expected that by 2016 both Nova Scotia and New Brunswick will have the highest share at 18.5%.

Statistics Canada, Catalogue no. 91-520 Occasional, Population Projection #2.

The median age of the population is expected to increase from 36 years today to nearly 45 years by 2041.

Statistics Canada, "Aging Society, A Canadian Perspective", Mark Novak, 1997.

The average age of retirement in Canada has been steadily falling over the past 25 years. In 1976, men retired on average at approximately age 65; women at 64. By 1996, this had decreased to 62 years of age for men and slightly more than 60 years of age for women. Although retired, a 1994 survey reported that 16% of those aged 60-64 and 12% of those aged 65-69 returned to work.

Statistics Canada, Labour Force Survey, 1996. Statistics Canada, 1994 General Social Survey.

Those aged between 35-44 were most likely to participate in a volunteer activity (37%). Those aged 65+ were least likely to volunteer (23%). While fewer individuals volunteered in the ages 65+, those who did contributed the most

average hours per year at 202. Those in the 35-44 age group volunteered on average 142 hours.

Statistics Canada, 1997 National Survey of Giving.

Educational attainment is higher among younger age cohorts. The share of those having completed high school for the ages 25-34 in 1996 was 81%. In this same age range, 22% had completed university. This contrast to older ages (65+) where 39% had completed high school and 8% had completed university.

Statistics Canada, Census of Population, 1996.

The proportion of Canadian households with a home computer was 36% in 1997, having steadily increased from just over 10% in 1986. Although an increasingly familiar sight in Canadian homes, computer usage remains predominantly the domain of the relatively young. In 1994, 83% of males and 79% of females aged 15 to 34 had used a computer for purposes other than games. This is in contrast to those aged 55-64 where 38% of men and 34% of women used a computer. This share drops even further for those aged 65 and over at 14% for men and 8% for women.

Statistics Canada, 1994 General Social Survey.

In 1975, life expectancy for Registered Indians was more than 10 years shorter than for the total Canadian population. This gap

decreased to about six years in 1995, and will continue to diminish over the coming decades.

Four Directions Consulting Group. Implications of First Nations Demography-Final Report. Ottawa: Indian and Northern Affairs Canada, August 1997.

While the Canadian population is moving towards older age cohorts of seniors, the Aboriginal population is moving from youth into the labour force cohort. Because of historically high fertility rates, the Aboriginal population continues to be quite youthful. In 1996, almost 52% of the Registered Indian population were less than 25 years of age, compared with 33% for the total Canadian population.

Four Directions Consulting Group. Implications of First Nations Demography-Final Report. Ottawa: Indian and Northern Affairs Canada, August 1997.

In 1996, 68.2% of men aged 75-84 resided with their spouse and 6.7% in a health-related institutional setting. For women, 27.7% resided with their spouse, 10.3% in an institutional setting, 44.1% lived alone, and 16.3% lived with other family members. By contrast, only 17.4% of men in this age range lived alone and 6.1% with family. At 85 years of age and over, 42% of men resided with their spouse; 7% for women 85 and over.

Statistics Canada, Census of Population, 1996.



Le saviez-vous...

Des gros chiffres sur le vieillissement

En 1998, les 65 ans et plus au Canada représentaient 12,3 % de la population. On s'attend à ce que cette population augmente à 15,9 % en 2016. En 1998, la Saskatchewan enregistrerait le plus fort pourcentage des 65 ans et plus (14,6 %). On prévoit qu'en 2016, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse enregistreront le plus haut taux de 65 ans et plus au Canada (18,5 %).

Statistique Canada, Catalogue no 91-520, Occasional, Population Projection #2.

L'âge médian de la population est censé passer de 36 ans aujourd'hui à près de 45 ans en 2041.

Statistique Canada, « Aging Society, A Canadian Perspective », Mark Novak, 1997.

L'âge moyen de la retraite au Canada n'a cessé de chuter ces 25 dernières années. En 1976, les hommes prenaient leur retraite vers 65 ans et les femmes vers 64 ans. En 1996, l'âge moyen de la retraite tournait autour de 62 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. Un sondage réalisé en 1994 montre que bien qu'à la retraite, 16 % des 60-64 ans et 12 % des 65-69 ans retournent sur le marché du travail.

Statistique Canada, Enquête sur la population active, 1996. Statistique Canada, Enquête sociale générale de 1994.

Les 35-44 ans sont les plus susceptibles de faire du bénévolat (37 %) alors que 65 ans et plus sont les moins actifs dans ce secteur (23 %). Ce groupe

d'âge compte moins de bénévoles, mais ceux qui font du bénévolat y consacrent le plus grand nombre d'heures (202 heures en moyenne contre 142 chez les 35-44 ans).

Statistique Canada, Enquête nationale sur le don, 1997.

Le niveau de scolarité est plus élevé parmi les groupes d'âge plus jeunes. En 1996, 81 % des 25-34 ans avaient terminé leur secondaire, tandis que 22 % avaient un diplôme universitaire. Chez les 65 ans et plus, 39 % avaient fait leur secondaire et 8 % avaient un diplôme universitaire.

Statistique Canada, Recensement démographique, 1996.

En 1997, 36 % des ménages canadiens avaient un ordinateur, soit une augmentation continue par rapport à environ 10 % en 1986. Bien que devenu un appareil familier dans les foyers canadiens, l'ordinateur reste le fait des relativement jeunes. En 1994, 83 % des hommes et 79 % des femmes âgés de 15 à 34 ans avaient utilisé un ordinateur à d'autres fins que les jeux. Ces taux diminuaient chez les 55-64 ans, à 38 % des hommes et 34 % des femmes, et chutaient encore plus chez les 65 ans et plus où seulement 14 % des hommes et 8 % des femmes avaient utilisé un ordinateur.

Statistique Canada, Enquête sociale générale de 1994.

En 1975, l'espérance de vie des Indiens inscrits était 10 ans inférieure à celle de la population canadienne en général. Cet écart a été ramené

à environ 6 ans en 1995 et continuera de diminuer au cours des prochaines décennies.

Four Directions Consulting Group, « Implications of First-Nations Demography » Ottawa : Affaires indiennes du Nord Canada, août 1997.

Pendant que la population canadienne entre dans les groupes plus âgés, la population autochtone passe du groupe des jeunes à celui de la main-d'œuvre active. Ayant toujours eu un taux de fécondité élevé, la population autochtone continue d'être très jeune. En 1996, près de 52 % des Indiens inscrits avaient moins de 25 ans, comparativement à 33 % de la population canadienne totale.

Four Directions Consulting Group, « Implications of First-Nations Demography » Ottawa : Affaires indiennes du Nord Canada, août 1997.

En 1996, 68,2 % des hommes âgés de 75 à 84 ans vivaient avec leur conjointe, et 6,7 % dans un établissement de santé. En ce qui concerne les femmes du même groupe d'âge, 27,7 % demeuraient avec leur conjoint et 10,3 % dans un établissement de santé; 44,1 % vivaient seules, et 16,3 % avec d'autres membres de la famille. Par ailleurs, seulement 17,4 % des hommes de ce groupe d'âge vivaient seuls et 6,1 % avec des parents. La plupart des hommes de 85 ans et plus vivaient avec leur conjointe (42,2 %) tandis que seulement 6,9 % des femmes demeuraient avec leur conjoint.

Statistique Canada, Recensement démographique, 1996.

Aide-mémoire :

Que signifie le « ratio de dépendance » ?

Les discussions sur les effets du vieillissement de la société font souvent référence à « la hausse du ratio de dépendance ». Mais il existe en fait plusieurs façons de mesurer le « ratio de dépendance » qui donnent des résultats différents. De plus, il est important de se rappeler que ces diverses mesures, tout en étant utiles pour mesurer les changements démographiques de façon sommaire, comportent leurs propres limites analytiques. Un document récent de Frank Denton et Byron Spencer, professeurs à l'Université McMaster, permet d'apporter des précisions.

RATIO DE DÉPENDANCE DE L'ÂGE

La plupart du temps, la notion de « ratio de dépendance » renvoie à la structure par âge et les « personnes âgées » et la population en âge de travailler.

Par ailleurs, les discussions sur les effets du vieillissement de la population portent souvent sur une mesure plus étroite de la « dépendance » : le « ratio de dépendance des personnes âgées » (c'est-à-dire le nombre d'habitants de plus de 65 ans divisé par la population en âge de travailler).

On obtient des résultats très différents pour le Canada selon le ratio de dépendance fondé sur l'âge utilisé. Le ratio de dépendance des personnes âgées devrait augmenter fortement entre 2010 et 2030, une fois que la génération des baby-boomers aura atteint l'âge de la retraite. En 2030, le ratio de dépendance des personnes âgées devrait atteindre le niveau sans précédent de 40 %, soit plus du double du ratio actuel de 18 %. Mais si l'on utilise le « ratio de dépendance

total » plus large (qui comprend à la fois la population « jeune » et « âgée »), les ratios projetés pour le Canada au cours des 50 prochaines années ne sont jamais aussi élevés que ceux atteints pendant la période du baby-boom de l'après-guerre, en raison du faible nombre d'enfants. L'utilisation de ce ratio permet d'atténuer les craintes au sujet de la capacité de notre société à faire face aux « pressions d'une société vieillissante ».

RATIO DE DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE

Le « ratio de dépendance économique » concerne plus précisément les membres de la population active (ou même seulement les personnes employées), plutôt que de supposer que toute la population en âge de travailler (de 15 à 64 ans) participe au marché du travail. Une façon de calculer le ratio de dépendance économique est de considérer la taille de la population qui n'est pas sur le marché du travail par rapport à la population active.

La notion de ratio de dépendance économique peut rendre compte avec plus d'exactitude de l'importante évolution des tendances du taux de participation au cours des dernières décennies, comme le taux plus élevé de participation chez les femmes et la proportion croissante des hommes et des femmes qui prennent une retraite anticipée.

LIMITES DU CONCEPT DES RATIOS DE DÉPENDANCE

La notion de ratio de dépendance (quelle que soit la façon de le mesurer) implique une économie « par répartition » dans laquelle une partie de la population économiquement active finance une autre partie considérée inactive ou sans emploi. Les ratios de dépendance comportent un certain nombre de défauts. Ils ne tiennent pas

compte de l'épargne accumulée au cours des années de travail qui peut assurer aux travailleurs un revenu pendant leur retraite. Ils ne tiennent pas compte non plus des activités non rémunérées. Quant aux ratios de dépendance fondés sur l'âge (les plus souvent utilisés), ils supposent implicitement que toute la population en âge de travailler est active, ce qui ne prend pas en compte d'importants éléments de l'évolution du marché du travail, comme la baisse de l'âge de la retraite pour les hommes et les femmes et les changements des taux de participation dans tous les groupes d'âge.

Denton, F.T. et Spencer, B.G., *Economic Costs of Population Aging*, Programme national de recherche et de développement en matière de santé, IESOP Research Paper No. 32, décembre 1998.

PRS Horizons Team

Éditeur

Allen Sutherland

Collaborateurs

Sushma Barewal
Tamara Candido
Robert Kunitomo
Gàetan Lafortune
Catherine Larmer
Linda Lemieux
Julie Lindblad
Alfred Leblanc
Margaret Moore
Tracey Notlie
Annick Rollin
Natasha Savh
Nancy Shipman
Gita Sud
Peggy Sun
Johanne Valcourt

Conception et mise en page :

Zsuzsanna Liko Visual Communication

Horizons est publié à tous les deux mois par le Secrétariat de la recherche sur les politiques, dans le but de favoriser l'échange de renseignements entre les chercheurs de l'intérieur et de l'extérieur de l'administration publique fédérale qui s'intéressent aux politiques. Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement ou les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courtiel : a.sutherland@prs-srp.gc.ca

Téléphone : (613) 947-1956

Télécopieur : (613) 995-6006

© Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1999

Viellir au Canada :

Les collectivités riches et les collectivités pauvres en service

Il est bien établi qu'environ le quart

de la population du Canada sera âgée de 65 ans et plus en 2031. Ce qui est moins connu, c'est que la population âgée au Canada n'est pas répartie de manière égale aujourd'hui et ne le sera pas non plus dans l'avenir. Cela aura de nombreuses répercussions dans les différentes régions et communautés.

Dans notre livre, *Viellir au*

Canada, nous avons montré que le sud du Canada est plus « âgé » que le nord. À travers le pays, il y a des régions ayant une concentration relativement élevée de personnes âgées, notamment les divisions de recensement dans le sud de l'Ontario, celles allant du sud du Manitoba au sud de

20 %. Ces indicateurs révèlent que de

nombreuses collectivités comptant une population active relativement réduite soutiennent une population âgée à majorité féminine. Cela étant dit, la part de la population âgée nous rappelle que, en chiffres absolus, les personnes âgées sont surtout concentrées dans les grands centres urbains.

Si l'on examine les changements relatifs intervenus entre 1986 et 1991, on constate que la population âgée croît plus rapidement dans certaines régions du Canada atlantique, du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique. Les taux d'augmentation de la population âgée liés au vieillissement chez soi se retrouvent dans les divisions de

Les personnes âgées qui sont riches et

en santé ont plus tendance à se concentrer

dans des collectivités offrant beaucoup de services,

tandis que les moins favorisés ont tendance à

se concentrer dans des collectivités ayant

moins de ressources.

la Saskatchewan, ainsi que le long de la frontière canadoaméricaine de l'ouest de la Colombie-Britannique jusqu'à Victoria. Là où la population âgée est concentrée, les ratios homme/femme indiquent que les femmes sont plus nombreuses que les hommes, et que la composante « personnes âgées » des taux de dépendance dépasse bien souvent les

recensement situées surtout au nord et dans les régions rurales des provinces. La migration nette de la population âgée favorise particulièrement les grands centres métropolitains au sud de l'Ontario et de la Colombie-Britannique qui offrent beaucoup de services.

Lorsque l'on regarde vers l'avenir, les tendances passées des années 90

s'accroissent encore plus étant donné l'importance relative du vieillissement chez soi parmi les cohortes actives plus âgées et l'exode de cohortes plus jeunes, en particulier dans les régions rurales au Canada. Si l'on se fie sur les données des années 90 et les projections, nous pouvons spéculer que la population âgée se divisera de plus en plus entre ceux qui sont relativement riches et en santé et ceux moins nantis et en moins bonne santé. Les personnes âgées qui sont riches et en santé ont plus tendance à se concentrer dans des collectivités offrant beaucoup de services, tandis que les moins favorisés ont tendance à se concentrer dans des collectivités ayant moins de ressources. Il est probable que ces derniers vont vieillir là où il sont tandis que les plus jeunes vont se déplacer vers des régions plus prospères. Si ces tendances se poursuivent, et si l'on continue de relier les services sociaux aux collectivités locales, les défis en matière de politiques et de programmes seront énormes. Il faudra non seulement aborder la question du soutien aux personnes âgées, mais aussi le soutien aux collectivités.

Mark W. Rosenberg,

Département de géographie, Université Queen's

Moore, Eric G., Mark W. Rosenberg et

Donald McGuinness (1997), *Viellir au Canada: Les aspects démographiques et géographiques du vieillissement*,

Statistique Canada et ITP Nelson,

Statistique Canada Cat. No. 96-321-MPE

No.1.

55 à 64 ans n'ayant pas terminé leurs études secondaires
faisaient partie de la population active, comparativement
à 72 % des hommes du même groupe d'âge ayant fait des
études universitaires). L'état de santé est un autre facteur
important qui influence les décisions relatives à la retraite,
étant donné qu'un Canadien sur cinq qui a pris sa retraite
entre 1989 et 1994 l'a fait pour des raisons de santé.

La situation financière est un autre élément qui joue
un rôle clé dans la décision de prendre la retraite. Comme
les pensions de l'État et de l'employeur constituent la prin-
cipale source du revenu de retraite de la plupart des gens,
l'âge auquel ils deviennent admissibles à ces prestations
peut être un facteur déterminant essentiel de cette déci-
sion. L'augmentation du nombre de Canadiens qui ont pris
leur retraite avant 65 ans a coïncidé avec l'adoption de la
retraite flexible par le Régime de pensions du Canada et
le Régime de rentes du Québec³, et avec l'offre de plans
de retraite anticipée par de nombreux employeurs afin
que ces derniers puissent s'adapter à la restructuration
économique. Certaines preuves attestent que l'existence
d'un régime de pensions de l'employeur a exercé une influ-
ence sur la décision de prendre la retraite. En 1994, 70 %
des hommes canadiens retraités bénéficiaient de ce type de
régime ont pris leur retraite avant l'âge de 65 ans, compar-
ativement à 59 % seulement de ceux qui ne disposaient pas
d'une pension de l'employeur.

EFFET DE LA RESTRUCTURATION ÉCONOMIQUE ET DES PRATIQUES EN MILIEU DE TRAVAIL

Les effets de la restructuration économique transparaî-
sent dans les décisions relatives à la retraite; le nombre de
personnes qui ont pris leur retraite parce qu'elles étaient
en chômage ou qu'elles disposaient d'un plan de retraite
anticipé a augmenté considérablement entre 1983-1988
et 1989-1994, passant de 17 % à 24 % des retraités.

La retraite obligatoire, qui est un élément commun de
la politique des entreprises au Canada, est un autre facteur
qui influence les décisions relatives à la retraite. Environ la
moitié des travailleurs canadiens sont assujettis aux poli-
tiques de retraite obligatoire des employeurs et les deux
tiers des conventions collectives renferment des clauses
à cet effet qui déclenchent souvent le processus à l'âge
de 65 ans⁴. En 1994, 14 % des Canadiens retraités ont

INCITATIFS DE RETRAITE ANTICIPÉE

Le travail considérable que l'OCDE a accompli dans le
domaine du vieillissement a révélé que la disponibilité et la
conception des régimes publics et privés de pensions peu-
vent être un facteur important du choix du moment de la
retraite. Ces régimes offrent souvent aux travailleurs des
incitatifs qui les encouragent à prendre leur retraite à l'âge
auquel ils deviennent admissibles aux prestations à cause
des taux élevés d'imposition implicite sur leurs salaires⁵.
Cela dépend toutefois du régime particulier de pensions.
Les programmes de sécurité sociale du Canada (notam-
ment les pensions de vieillesse, les pensions d'invalidité,
l'assurance-emploi et les régimes de retraite anticipée) ne
semblent pas comporter autant d'incitatifs encourageant
la retraite anticipée que ceux d'un grand nombre d'autres
pays de l'OCDE⁶.

LACUNES PERSISTANTES DANS L'INFORMATION

DISPONIBLE

Les facteurs qui influencent la décision de prendre la
retraite sont divers et complexes. Le choix de quitter
la population active dépend des caractéristiques socio-
économiques de la personne (sexe, niveau de scolarité,
état de santé et niveau de revenu), des conditions qui
régissent sur le marché du travail (le taux de chômage
global et la demande de travailleurs âgés), et des mesures
incitatives enchâssées dans les régimes de pensions
publics et privés. Les futures recherches sur les taux de
participation et les tendances relatives à la retraite chez
les travailleurs âgés devraient essayer de tenir compte de
l'évolution des caractéristiques socio-économiques des
prochaines générations d'âinés au Canada, notamment
de la hausse des niveaux de scolarité, de l'amélioration
de l'état de santé et de l'influence de ces facteurs sur les
décisions relatives à la retraite.

Catherine Goodman,
Politique stratégique,

Développement des ressources humaines Canada

(Source principale : Statistique Canada, *Les nouveaux par-
cours entourant la retraite au Canada*, Cat. No 89-546-XPE,
1996).

3 En 1987, le Régime de pensions du Canada a donné l'occasion de
demander la pension de retraite ajustée sur une base actuarielle entre
l'âge de 60 et de 70 ans, suite à l'adoption de cette disposition par le
Régime de rentes du Québec, en 1984.

4 Adams, G., *Mandatory Retirement and Constitutional Choices*,
Kingston, Université Queen's, Industrial Relations Centre, 1992.

5 Gruber, J. et D. Wise, *Social Security Programs and Retirement
around the World*, National Bureau of Economic Research, document
de travail 6134, 1997.



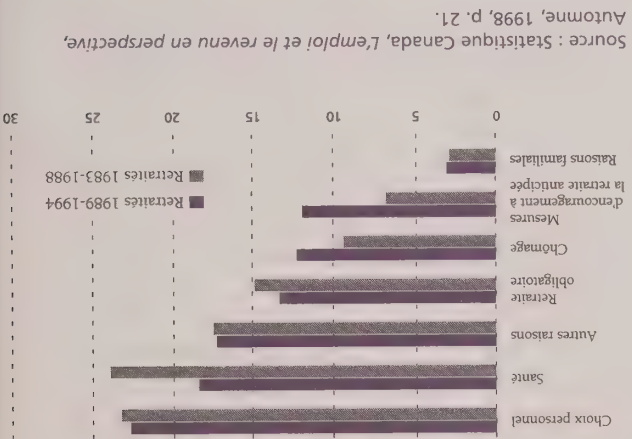
Tendances relatives à la retraite au Canada¹

fin de 1998 révélait également que 46 % des Canadiens s'attendaient à travailler après la retraite, ce qui suggère que la ligne de démarcation pour ce qui est du passage du travail à la retraite devient nébuleuse.²

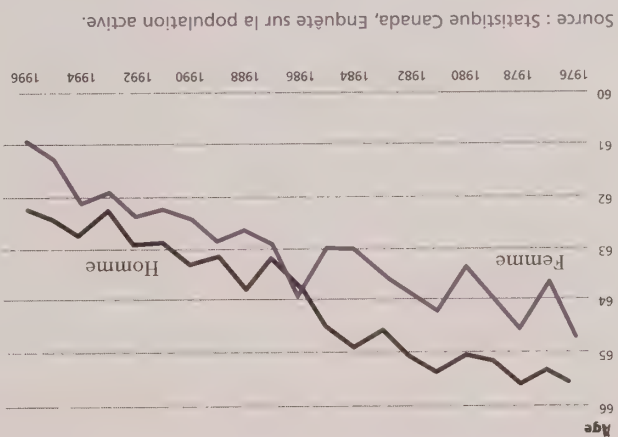
FACTEURS QUI INFLUENCENT LES DÉCISIONS RELATIVES À LA RETRAITE

Pour beaucoup de Canadiens, la retraite anticipée est un choix personnel. Au Canada, 33 % des personnes qui ont pris leur retraite en 1994 l'ont fait pour ce motif ou à cause d'un incitatif à prendre une retraite anticipée.

Raisons de la retraite au Canada, 1983-88 et 1989-94



Âge moyen de la retraite au Canada



Bien que les habitants du Canada et d'autres pays de l'OCDE vivent plus longtemps et demeurent en meilleure santé, ils ont tendance à prendre leur retraite à un plus jeune âge. Si cette tendance devait se poursuivre à l'avenir, elle se traduirait par une baisse plus marquée de la population active par rapport au nombre de retraités.

Au Canada, l'âge moyen de la retraite pour les hommes, entre 1976 et 1996, a baissé de 65 ans à 62 ans et, chez les femmes, il est tombé de 64,5 ans à moins de 61 ans. Les taux de participation des hommes âgés de 55 ans à 69 ans ont accusé une baisse très prononcée au cours des deux dernières décennies, alors que ceux des femmes du même âge ont eu tendance à augmenter légèrement en raison de l'accroissement général des taux de participation parmi les nouvelles générations de femmes (par opposition à un âge de retraite plus élevé pour celles qui travaillent). Par conséquent, la retraite occupe une part de plus en plus grande de la vie des Canadiens.

ATTENTES FUTURES EN CE QUI CONCERNE LA RETRAITE

Les tendances à venir concernant les décisions des Canadiens à l'égard de leur retraite sont remplies d'incertitude. L'enquête sociale générale de 1994 a révélé que près d'un tiers des Canadiens ne savaient pas quand ils allaient prendre leur retraite. Parmi les travailleurs qui avaient pris une décision à cet égard, ceux qui comptaient prendre leur retraite à un plus jeune âge avaient tendance à être syndiqués et à bénéficier de revenus plus élevés dans leur ménage. Des données tirées d'un sondage datant de la

1 Cet article est basé sur un document présenté par le Canada à la réunion annuelle des six pays, qui a eu lieu en Nouvelle-Zélande du 22 au 26 mars 1999.

2 Ekos Research Associates Inc., *Rethinking Government*, Résultats préliminaires, 18 décembre 1998.



Les dimensions sociales et économiques du vieillissement

Depuis un certain temps, la politique

gouvernementale s'intéresse aux répercussions du vieillissement de la population canadienne. Les membres de la génération du baby-boom quittent lentement mais sûrement le marché du travail pour prendre leur retraite. En raison de la forte tendance à la retraite anticipée, les premiers baby-boomers quitteront le marché du travail d'ici dix ans et bien d'autres feront de même au cours du quart de siècle qui suivra et après. Même aujourd'hui, le pourcentage de personnes âgées augmentant, comme le fait l'âge moyen de la population. L'incidence sur les soins de santé, les régimes de pensions, les dépenses et les déficits gouvernementaux ainsi que sur l'ensemble de l'économie sont au premier plan des discussions politiques.

L'objectif global du programme sur « Les dimensions sociales et économiques du vieillissement de la population » consiste à mieux comprendre les changements démographiques qui s'annoncent pour le Canada et leurs répercussions sur les personnes, leur famille, la société dans laquelle elles vivent et l'économie. Les effets du vieillissement démographique se feront sentir, sans aucun doute, un peu partout. L'adoption d'une approche générale et multidisciplinaire, mais intégrée s'impose pour étudier ces effets. Nous ferons appel aux approches hautement com-

plémentaires de l'analyse du cours de la vie (de la sociologie), de l'analyse du cycle de vie (de l'économie) et de l'analyse de cohorte (de la démographie). Il s'agit d'un cadre conceptuel dans lequel les cohortes démographiques évoluent dans le temps, interagissant de façon dynamique avec leurs milieux sociaux et économiques. La génération du baby-boom vieillit dans un cadre institutionnel particulier, mais les caractéristiques de cette génération, et de celles qui la précèdent et qui la succèdent, amènent les institutions à changer. Il existe une interaction constante entre les niveaux « micro » et « macro » du système socio-économique.

Étant donné que l'on s'attend à une augmentation du nombre de personnes âgées de 65 ans et plus au cours des quatre prochaines décennies (ce nombre aura presque triplé), une préoccupation générale consiste à cerner les problèmes avant qu'ils

En vertu des conditions du concours tenu dans le cadre de son initiative en matière de recherche concertée, le Conseil de recherche en sciences humaines accordera, au cours d'une période de cinq ans, 1,924 millions \$ au programme de recherche sur les dimensions sociales et économiques du vieillissement démographique. L'Université McMaster, l'Université de la Colombie-Britannique, l'Université Queen's, Statistique Canada et l'Institut canadien d'information sur la santé ont aussi accordé un soutien financier à ce projet. Dans l'ensemble, 3,2 millions \$ ont été mis à la disposition de chercheurs oeuvrant dans cinq universités pour appuyer ce travail.

survivent et à examiner des façons de minimiser leurs effets défavorables. Certains chercheurs se concentreront sur les problèmes économiques et financiers probables, d'autres sur les questions liées à la santé de la population et d'autres encore sur les questions qui se rattachent à la famille et à chacun de ses membres.

Le travail est axé sur quatre grands thèmes : 1) le vieillissement démographique et l'économie, 2) le vieillissement et la santé, 3) le vieillissement et la vie familiale, et 4) la retraite et la sécurité financière.

Byron Spencer
Directeur du programme SEDAP
Université McMaster

Pour de plus amples renseignements sur le programme, consultez le site suivant : <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~sedap/>.

Des mots forts pour de vieux stéréotypes

Les préjugés envahissent le discours moderne sur le vieillissement. Ces préjugés, ancrés dans notre langage, proviennent non seulement des descriptions faites des personnes âgées dans les différents écrits et autres médias, mais aussi des discussions des universitaires et des décideurs. Notre culture en est venue à établir une équation entre vieillissement et déclin, et à associer ce phénomène principalement à la deuxième moitié de la vie. Vieillesse, c'est souffrir de déficits physiques et mentaux, et étudier ce phénomène, c'est examiner les personnes qui en souffrent.

En examinant les différents écrits, on découvre non seulement l'action de certains stéréotypes culturels de l'âge, mais aussi un cortège d'exposés qui normalisent notre vision de la longévité humaine. Selon moi, l'espérance de vie n'est pas qu'une mesure statistique, mais une métaphore des modèles de développement que nous trouvons crédibles à certains stades de notre vie. Bien que des artistes créateurs aient le potentiel de déjouer le temps et créent de nouveaux modèles, les écrits révèlent souvent la force des traditionnelles associations d'idées, et les mêmes préjugés tenaces dans d'autres formes de discours.

Le pouvoir d'une telle réflexion préjudiciable a été exacerbé ces cent dernières années par les transformations sociales et scientifiques : les personnes âgées sont beaucoup plus nombreuses qu'avant; on a développé une vision médicalisée du corps humain qui est devenu un site de contrôle et d'intervention; on a donné le sentiment que la vie est un droit et

que mourir est l'affaire des vieillards. La peur proverbiale de la mort est maintenant l'affaire des personnes âgées, une catégorie définie par son impotence fonctionnelle. Le discours sur le vieillissement isole et marginalise ces personnes et entretient l'illusion que seuls les très vieux prennent position que nous récupérons les derniers stades de la vie de cette chronique du déclin et de la morbidité, en utilisant un langage qui, sans pour autant nier la souffrance réelle de nombreuses personnes âgées, célèbre la vitalité d'une vie qui passe tout naturellement à une autre étape? Il faut avoir une vue plus globale de la longévité humaine, une vue où l'on reconnaît à la fois la croissance et le déclin, les gains et les pertes, comme des caractéristiques naturelles d'un développement sans démarcation qui nous touchent tous. L'étude du vieillissement doit donc englober l'enfance et les premières années de l'âge adulte.

On s'est beaucoup intéressé aux problèmes des personnes âgées, mais leurs vues ont été sollicitées de façon limitée seulement. L'examen du vieillissement par des jeunes comporte des risques, notamment croire que c'est purement une question d'âge et que seul le respect que confère le grand âge autorise les personnes âgées à s'exprimer. Même écoutées avidement, celles-ci peuvent être l'objet d'une subjectivité réduite.

Cet argument a de nombreuses conséquences sur le plan de l'action. La vue globale de la longévité que je souhaite résisterait à une démarcation facile des stades de la vie. Les politiques publiques qui présument une telle démarcation, par exemple

des idées

Avis de recherche :

Le domaine de la recherche et des idées sur les politiques ne cesse d'évoluer. En dépit de ce que vous avez peut-être entendu, aucun ministère, aucune discipline et aucune source ne possèdent toutes les réponses, ni même toutes les questions à ce sujet. C'est pourquoi nous sommes toujours à l'affût de recherches, d'idées et de découvertes avant-gardistes au sujet des politiques que nous pourrions traiter dans Horizons. Si vous avez vent de recherches horizontales intéressantes sur les politiques, veuillez entrer en communication avec nous à asutherland@prs-srp.gc.ca.

Merci.

La retraite obligatoire, doivent être revus. Elles doivent cesser de stigmatiser les personnes âgées comme étant improductives. Il faut trouver une définition plus souple de la productivité. Il faut des programmes éducatifs qui favorisent une compréhension plus saine de la longévité humaine et de ses répercussions sur le développement. Finalement, nous devons revoir le langage que nous tenons, pour aider à repérer l'action de la réflexion préjudiciable. Pareil changement est difficile à légiférer, même s'il interviendra dans la foulée d'autres formes de changement social.

Doug Thorpe,
Département des études anglaises
Université de Saskatchewan
« Language, Culture and Aging »,
Projet sur les tendances, à paraître.



Sites sur le thème du vieillissement

Le Web n'est plus un domaine réservé à la génération Internet. Le « troisième âge » est un groupe qui suscite de plus en plus d'études – dont la plupart sont disponibles sur Internet. Des sites entiers sont dédiés aux aînés et à la recherche sur le vieillissement. Ces sites constituent un point de départ, mais nous vous invitons à aller consulter le site <http://recherchehopolittique.gc.ca> si vous voulez obtenir davantage de renvois à des ressources en ligne.

SITE WEB DE SANTÉ CANADA SUR LE

VIELLISSEMENT ET LES AÎNÉS

<http://www.hc-sc.gc.ca/seniors-aines/>

Nous vous recommandons d'aller visiter le site Web de la Division du vieillissement et des aînés de Santé Canada. Ce site offre des publications en version intégrale, une série hebdomadaire qui fournit des statistiques sur les aînés canadiens, des liens offrant des renseignements sur les programmes et la recherche, ainsi que sur des organismes, dont le Conseil consultatif national sur le troisième âge.

LE FORUM NODE SUR LES TECHNOLOGIES

D'APPRENTISSAGE ET LES AÎNÉS

<http://node.on.ca/~oldradults/>

En février 1999, un forum en ligne a été mis sur pied, créant ainsi un environnement libre et ouvert – mais animé – où les aînés et les professionnels des domaines de l'éducation et de la technologie peuvent se renseigner sur les façons de

Types de régimes de pensions au Canada

Pensions privées		PRESTATIONS		FINANCEMENT	
Régime à prestations définies	% du salaire moyen au cours des dernières années de travail	% du salaire de base, employés et employés			
Régime à contributions définies	Taux de rendement du marché sur les contributions	% du salaire de base, employés et employés			
RRER	Taux de rendement du marché sur les contributions	Par bénéficiaire, contribution possible des employeurs			
Pensions publiques	Régimes de pension du Canada et de rentes du Québec (mode de financement par répartition)	Période de contribution moins les années d'inactivité	Taxes sur la masse salariale, employés et employeurs		
Pension de la Sécurité de la vieillesse/Supplément de revenu garanti	Pension de base de la Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti et Allocation de conjoint, basés tous les deux sur le revenu	Impôts généraux			
Développement des ressources humaines Canada, « Evaluation of public and private pension incentives for retirement in Canada, » 1998.					

NOUVEAUTÉ!!!

Si vous voulez obtenir des renseignements sur la recherche fédérale en matière de vieillissement, veuillez consulter le Répertoire fédéral sur le vieillissement – un nouvel ajout au site Web de la recherche sur les politiques à l'adresse suivante : <http://recherchehopolittique.gc.ca>.

Tous les sites Web mentionnés dans le présent numéro d'Horizons sont facilement accessibles à partir du site Web du Projet de recherche sur les politiques, à l'adresse <http://recherchehopolittique.gc.ca>.



J'envois

Succès de la foire à Terre-Neuve

Le 21 avril 1999, l'École des études supérieures de l'Université Memorial a tenu une foire de la recherche à Saint-Jean (Terre-Neuve). Organisée dans le cadre d'un partenariat entre le gouvernement provincial et l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique, la foire invitait les étudiants en sciences sociales aux niveaux de la maîtrise et du doctorat à partager les résultats de leurs travaux de recherche et leurs intérêts avec les analystes de politiques des deux paliers du gouvernement. Cet événement visait à amorcer un dialogue avec les penseurs de demain sur les questions qui auront un impact sur les politiques.

L'éventail des méthodes de recherches présentées lors de cette foire était impressionnant. Les titres des travaux comprenaient entre autres : *L'écoulement des fondations : la vie sans la manufacture; Les différences au niveau du stress dans les milieux ruraux et urbains; Les problèmes d'adaptation et de comportement chez les adolescents; La préparation de la documentation pour l'alphabétisation : les implications pratiques d'une thèse de doctorat sur le maskapi (une langue algonquienne)*. Ces présentations ont suscité de nombreuses discussions et donné lieu, dans de nombreux cas, à l'engagement de poursuivre

le dialogue. Le fait que l'on compte maintenant pour souligner l'effort de recherche dans les domaines des sciences naturelles, du génie et des sciences médicales témoigne du succès de cette foire. Si l'on se base sur la réussite de cet événement, le Canada dispose peut-être des ingrédients nécessaires pour être un chef de file en matière de recherches.

Des résumés des travaux de recherche présentés à la foire sont affichés sur le site Web de l'École des études supérieures à <http://www.mun.ca/ssgs/sciencelair.html>.

Dans le Web



Le pouvoir gris sur le Web

ANNÉE INTERNATIONALE DES PERSONNES ÂGÉES (AIPA)

<http://www.un.org/esa/socdev/iyop/index.html>

Les Nations Unies ont désigné 1999 Année internationale des personnes âgées (AIPA) afin de promouvoir les Principes des Nations Unies pour le troisième âge autour du thème « une société pour tous les âges ». Le site expose ces principes en détail et propose des moyens de les mettre en application aux niveaux local et national.

Mais facteur plus important encore, ce site est la principale source d'information sur les activités célébrant l'Année internationale des personnes âgées autour du monde et la porte d'entrée du site canadien provincial de l'AIPA. Dans la version canadienne, la section la plus utile est celle des « statistiques sur les aînés » créée par la Division du vieillissement et des aînés de Santé Canada (voir la colonne des liens cana-

diens). On y trouve des faits divers bousculant des idées reçues à propos des personnes âgées et témoignant de leur contribution à la société canadienne.

POPULATION AGING RESEARCH CENTER, UNIVERSITÉ DE PENNSYLVANIE
<http://lexis.pop.upenn.edu/aging/aging.html>

Ce centre publie des résumés et des versions intégrales de documents de travail et renvoie à d'autres ressources sur le vieillissement.

AMERICAN ASSOCIATION OF RETIRED PERSONS (AARP)
<http://research.aarp.org/general/trg.html>

Ce site offre une foule de renseignements sur les programmes destinés aux personnes âgées aux États-Unis. Les chercheurs trouveront particulièrement intéressant l'institut de politiques publiques de l'AARP qui produit des résumés de recherches, des statistiques et des guides à l'intention de leurs membres et de fonctionnaires.

les taux de divorce sont à la hausse, et dans le futur, devantage de gens âgés et leurs enfants connaîtront les effets à long terme d'un divorce, d'un remariage, de la famille monoparentale ou de la famille recomposée. Par conséquent, bien que le potentiel de soutien familial demeure étonnamment stable, un nombre appréciable de personnes âgées n'auront peut-être pas accès à un tel soutien. [Traduction]

Ingrid Arnet Comidis,
Département de sociologie,
Université de Western Ontario

« The Impact of Demographic and Social Trends Across Age Groups on Informal Support for Older Persons », Projet sur les tendances, à paraître.

Réciprocité et diversité dans les rapports intergénérationnels

entre parents et enfants très tard dans leur vie (bien après 70 ans pour les parents et dans la trentaine ou la quarantaine pour les enfants).

Il est aussi important d'explorer comment la diversité culturelle au Canada affecte la nature des relations de réciprocité dans les familles. Notre hypothèse est que la réciprocité globale est probablement une réalité quasi « universelle » mais que les niveaux d'attachement au cours du temps et les normes familiales qui y sont associées diffèrent vraisemblablement.

Nous avons à peine commencé à gratter la surface concernant l'impact des différences culturelles sur les rapports intergénérationnels. Il reste encore beaucoup de travail à faire pour améliorer notre connaissance dans ce domaine. [Traduction]

Joseph A. Tindale, Joan E. Norris et Krista Abbott,
Département des relations familiales et de nutrition,
Université Guelph

« Catching Up with Diversity in Intergenerational Reciprocal Relationships », Projet sur les tendances, à paraître.

Il y aura davantage de personnes mariées qui n'en seront pas à leur premier mariage.

Pour ce qui est de la taille des familles, les données révèlent une tendance contraire à l'impression créée par le taux de natalité moyen de 1,7. En effet, selon les recensements de 1961 à 1991, la proportion de femmes non célibataires de 45 ans et plus, ayant aucun, un ou cinq enfants ou plus, a chuté, mais il a augmenté pour celles qui en ont deux ou trois.

En d'autres mots, lorsqu'on examine la composition des familles plutôt que les taux et les valeurs moyennes, on s'aperçoit que de nombreuses personnes âgées ont et continueront d'avoir plusieurs enfants, frères et sœurs sur qui elles pourraient éventuellement compter. Toutefois,

La « réciprocité globale » fait référence aux négociations réiproques caractérisant les relations d'échange intergénérationnelles et familiales qui surviennent au cours d'une vie entière.

Ces relations d'échange entre les parents et leurs enfants jeunes et moins jeunes ont plus de chance d'être réiproques si les relations ont été étroites et harmonieuses pendant les années de développement des enfants. L'importance de la réiprocity considérée de cette façon globale, sur toute une vie, est que toute discussion sensée sur des questions comme les conflits intergénérationnels et le fardeau de ceux qui prennent soin de parents âgés doit tenir compte de toute l'histoire de la relation.

Notre étude fait ressortir le fait qu'on a grossi les problèmes du « fardeau des parents », de la « génération sandwich » ou de la probabilité de « conflits intergénérationnels ». Les ouvrages publiés jusqu'ici sur le thème de la soi-disant génération sandwich oublient de mentionner la relation historique qui existe et qui prend la forme d'un apport réiproque tout au long de la vie. On fait également du degré de la relation interactive de soutien

Trois perspectives sur les rapports intergénérationnels

Échanges entre les générations : État, famille et travail

- Comment les inéquités grandissantes au sein même des générations se manifestent dans le temps dans les sphères privées et publiques, et comment elles se comportent aux inéquités entre les différentes générations.
- Parmi les principales constatations touchant la politique :
 - La politique est le créateur principal et le soutien primordial des générations et de l'identité des générations. Par conséquent, on peut s'en servir pour prévenir l'« égocentrisme » des générations.
 - En accordant trop d'importance aux problèmes entre les générations, la politique néglige peut-être d'autres aspects importants, comme les inéquités grandissantes au sein même des générations. [Traduction]

Susan A. McDaniell,
Département de sociologie,
Université de l'Alberta
« Intergenerational Interlinkages: Public, Family and Work »,
Projet sur les tendances, à paraître.

Alors que nous approchons du XXI^e siècle, la question des rapports entre les générations est de plus en plus d'intérêt public. Les rapports et les liens entre les générations, ou échanges intergénérationnels, sont au cœur même de la cohésion sociale et des principaux changements qui marquent notre époque. Grâce à l'allongement de l'espérance de vie, nous sommes plus nombreux que jamais auparavant à vivre parmi un plus grand nombre de générations, et nous sommes plus nombreux à vivre des bouleversements dans tous les domaines de nos vies, et ce, dans un contexte de cohabitation des générations.

- Dans le domaine de la recherche sur les politiques, il serait opportun de s'attaquer entre autre aux questions suivantes :
- Étude des liens et des échanges dans les sphères privée et publique entre les générations, y compris le niveau d'interchangeabilité entre les services et les transferts fournis publiquement par rapport à ceux fournis privé-ment, et la nature des « contrats sociaux » perçus entre les générations;
 - Précision analytique dans l'évaluation des assertions touchant les personnes âgées de demain et leurs besoins dans un contexte complet, y compris les

L'impact des tendances démographiques et sociales sur le soutien non structuré aux personnes âgées

de la baisse du nombre de veufs et veuves. La proportion de Canadiens divorcés est à la hausse, mais demeure tout de même inférieure à ce que les taux de divorce (nombre de divorces par nombre de mariages) pourraient laisser croire en raison des remariages. Le nombre de célibataires est demeuré assez constant au cours des dernières décennies pour tous les groupes d'âge au-dessus de 35 ans.

À long terme, le pourcentage de personnes mariées sera à la baisse, et on retrouvera parmi les personnes âgées non mariées moins de veufs et divorcés.

Les nouvelles orientations en matière de soutien aux personnes âgées, qui privilégient le soutien communautaire (non structuré) plutôt que le soutien de l'État (structuré), vont à l'encontre de certaines tendances démographiques et sociales. Dans ce contexte, il importe de bien comprendre les tendances actuelles et à venir afin que l'élaboration des politiques tiennent compte de la situation réelle de plusieurs générations.

De 1981 à 1991, le pourcentage de personnes mariées, âgées de 65 à 74 ans, a augmenté, principalement à cause

Que serait un système des soins de longue durée qui ferait consensus sur la solidarité en fin de vie?

CONCLUSION

Un consensus s'élabore lentement mais sûrement : « demography is not destiny ». Or, si l'évolution démographique n'est pas « fatale », elle est virtuellement « gérable ». La recherche doit aider à préciser les objectifs de cette gestion, ainsi que les systèmes de valeurs et les cadres normatifs qui conditionnent la conception de cette gestion et sa mise en oeuvre. À cet égard, les sciences humaines ont un rôle majeur à jouer dans le champ du vieillissement des populations. Encore peu pris en compte, leur apport est essentiel et s'avère complémentaires à celui des autres disciplines.

Verena Haldemann, Responsable des programmes d'études du vieillissement, Département de sociologie, Université de Moncton et chef de l'équipe sur les changements démographiques et le vieillissement de la population, Projet

même titre que le système de santé? comme enjeu symbolique national au formation qui pourrait s'imposer Lié à cela, que serait un système de de transmission entre générations. rémunéré afin d'assouplir les modes socio-économique du travail non sion" permettant la reconnaissance

Les parcours de vie, et donc les conditions à la vieillesse, varient selon une série de climats sociaux, notamment le sexe, l'âge (la cohorte), les milieux socio-économiques, le milieu de vie rural ou urbain et, en particulier, le statut d'emploi. On sait que les différences entre les individus sont plus grandes à la vieillesse qu'en début de vie, conséquence de l'effet dans le temps des conditions de vie.

Les diverses cohortes n'ont pas construit leur parcours de vie dans les mêmes conditions et on observe des vieillesse très diverses selon que l'on examine les gens nés dans les années 1920 ou les baby-boomers. Quelles sont les conditions de santé, de revenu et de formation qui marquent les divers parcours de vie de leurs effets cumulatifs? Quelle est l'interaction entre les politiques de santé, de revenu et de formation et comment peuvent-elles contribuer à des chances de vie plus équitables tout au long du parcours de vie? De quelle manière le travail non rémunéré peut-il être valorisé pour donner lieu aux mêmes chances de vie que le travail rémunéré?

LE CONTRAT SOCIAL

Les travaux concernant le vieillissement de la population tendent à inscrire la gestion de ce vieillissement dans un contrat entre générations, mettant l'accent sur les conflits qui émergent à propos de l'allocation de ressources selon l'âge. Les paramètres, voire l'existence même de ces conflits font toujours l'objet de discussions. Le contrat entre générations comporte trois clauses de base, soit d'assurer la reproduction, la transmission et la solidarité en fin de vie. Il apparaît pertinent d'examiner la mise



Regard vers l'avenir

Vieillessement de la population : De nouvelles pistes de recherche et d'action

LE PARCOURS DE VIE

L'analyse de l'OCDE considère comme problématique la tendance à une diminution des années passées sur le

marché du travail et envisage des interventions pouvant contre la déci-

sion de prise de retraite hâtive. Dans la même perspective est préconisée

une flexibilité accrue du parcours de vie, un peu comme un corollaire de la

flexibilité de la main-d'œuvre. En effet, le parcours de vie institutionnalisé à

trois temps — le modèle jeunesse=formation, adultes=production, vieil-

lesse=repos — est en train de se modifier. La première et la dernière étape

s'allongent, celle du milieu rétrécit. De plus, pour un nombre croissant d'indi-

vidus, chacune des étapes se subdivise en parties discontinues (travail-études-

travail-repos-recyclage-travail-etc.).

la carte. Ceci est particulièrement vrai pour les plus jeunes qui commencent

leur vie dans une conjoncture carac-

terisée par la précarité de l'emploi et par une économie basée sur le savoir.

Cependant, cette nouvelle flexibi-

lité cherche encore des cadres institu-

tionnels qui en faciliteraient la mise

en œuvre. Afin de mieux baliser les

décisions des individus (de rester sur

le marché du travail, de parfaire leur

formation ou de prendre du repos) et

de créer un cadre institutionnel plus

équitable, il serait intéressant de

repréendre l'idée des « droits de tirage »

développée dans le cadre des travaux

de l'OCDE au début des années 1970.

L'idée de base est de fournir à l'indi-

L'OCDE a récemment effectué une série de travaux concernant le vieillissement des populations et les défis qu'il pose aux gouvernements des pays industrialisés (voir l'article de Peter Hicks dans le présent numéro).

L'analyse de la situation peut se résumer comme suit : l'espérance de

vie a augmenté et continuera à aug-

menter, alors que la durée de partici-

pation au marché du travail (pour les

hommes en particulier) a tendance à

diminuer. Ce phénomène constituera, d'après l'OCDE, le défi principal que

les gouvernements devront affronter à moyen terme. Il sera exacerbé durant

la période de la « vague grise » pen-

dant laquelle la génération des baby-

booms prendront leur retraite, soit

entre 2011 et 2031. Pour faire face à

cette évolution, les moyens proposés

par l'OCDE visent d'abord et avant

tout à canaliser la force de travail

qui demeure en jachère ou sous-

utilisée, représentée notamment par

les personnes retraitées mais réputées

capables de travailler. Et leur réinser-

tion dans la production sociale

passerait principalement par le

marché du travail.

Ce diagnostic remet à l'ordre du

jour plusieurs questions auxquelles

les chercheurs travaillent déjà. Parmi

elles, au moins trois ont émergé

comme centrales lors du séminaire

national sur le vieillissement de la

population tenu les 23 et 24 avril à

Moncton : le parcours de vie, la diver-

sité et les inégalités; et le contrat

entre générations.

milieu local.

LA DIVERSITÉ — LES INÉGALITÉS

Les parcours de vie, et donc les condi-

tions à la vieillesse, varient selon une

série de clivages sociaux, notamment

le sexe, l'âge (la cohorte), les milieux

socio-économiques, le milieu de vie

rural ou urbain et, en particulier, le

statut d'emploi. On sait que les dif-

férences entre les individus sont plus

grandes à la vieillesse qu'en début de

vie, conséquence de l'effet dans le

temps des conditions de vie. Guille-

mar¹ a bien analysé les effets cumu-

latifs et différentiels de la vie de travail

sur les individus; pour les femmes au

foyer, Carette² a noté avec force la

non couverture de leur risque vieil-

lesse et la condition de cigale (sans

épargne) qui leur est imposée alors

qu'elles ont travaillé comme des four-

mis toute leur vie.

ressources humaines Canada a représenté un pas vers l'intégration institutionnelle. De façon plus générale, les décideurs et conseillers canadiens dans bien des secteurs sont des leaders en ce qui concerne la promotion d'approches en matière de vieillissement actif, notamment les stratégies préventives en matière de santé de la population, les stratégies d'apprentissage à vie et les programmes sociaux favorables à l'emploi. Avec une bonne stratégie en place, le Canada semble avoir de bonnes chances de réussir. Les avantages que comportent l'amélioration des politiques et de la qualité de vie pourraient, en effet, être considérables. [Traduction]

Peter Hicks, coordonnateur, Travaux de l'OCDE traitant des Implications du vieillissement sur les politiques
Hicks, Peter. « Le défi du vieillissement », dans L'Observateur de l'OCDE - Le vieillissement démographique, n° 212 - juin/juillet 1998. Disponible en direct à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/publications/observer/212/obs212f.htm>.

VIELLISSEMENT : IL EST TEMPS D'AGIR

Évoluer en ce sens présente des problèmes importants pour les décideurs. Il n'existe pas encore de données ni de recherches appliquées pour

soutenir à long terme l'élaboration de politiques en ce qui concerne le cours de la vie. Peu de gouvernements disposent des rouages pour fournir l'action coordonnée qui s'impose. Le public n'appuie pas encore un programme de réformes qui, par exemple, nécessite le renversement de la tendance en matière de retraites anticipées.

La démographie du baby-boom signifie que nous disposons d'une décennie environ pour résoudre ces problèmes. Le Canada est particulièrement bien placé pour jouer un rôle prépondérant à cet égard. Déjà, il a pris des mesures fiscales en prévision de réformes de fond. Il a déjà commencé à recueillir certaines des données et des éléments de la recherche appliquée nécessaires. Statistique Canada est un chef de file mondial dans ce domaine comme dans tant d'autres. La création du ministère du Développement des

Des solutions pragmatiques doivent donc être mises en oeuvre pour aborder le vrai problème, soit la répartition du temps consacré au travail et à la retraite.

Les politiques doivent appuyer le « vieillissement actif », c'est-à-dire la capacité des personnes, à mesure

qu'elles vieillissent, de mener une vie productive dans la société et dans l'économie. Le vieillissement actif sous-entend un niveau élevé de souplesse en ce qui concerne la façon dont les personnes et les familles choisissent d'employer leur temps durant la vie - le travail, l'apprentissage, les loisirs et les soins prodigués à autrui. La politique gouvernementale peut favoriser le vieillissement actif par la diminution des contre-incitations à la retraite tardive ou progressive qui font maintenir partie des régimes de pensions, des programmes sociaux et des conditions de travail. Elle peut aussi aider en offrant plus de choix aux personnes quand elles prennent des décisions qui touchent leur vie, par exemple la retraite. Ces choix peuvent comprendre l'apprentissage à vie et les interventions médicales qui aident les personnes à maintenir leur autonomie à mesure qu'elles vieillissent.

Qu'est-ce que le vieillissement actif?

On entend par vieillissement actif la capacité des personnes qui avancent en âge de mener une vie productive dans la société et l'économie. Cela signifie que les gens peuvent déterminer eux-mêmes la façon dont ils répartissent leur temps de vie entre les activités d'apprentissage, le travail, les loisirs et les soins à autrui. Cette liberté de choix est souvent soumise à des contraintes préjudiciables aussi bien pour l'individu que pour la société :

- Certaines de ces contraintes sont liées à la santé - la maladie ou l'invalidité empêche les gens de travailler ou de profiter de leurs loisirs ;
- D'autres sont d'ordre matériel, comme l'absence de rampes d'accès aux bâtiments pour les fauteuils roulants ;
- Certaines tiennent aux rigidités dans le milieu de travail - comme l'absence de temps libre pour élever les enfants, s'occuper des personnes âgées ou poursuivre une formation ;
- D'autres encore tiennent à la politique gouvernementale qui n'a pas suivi les évolutions de la démographie, de la famille et de l'emploi.

OCDE, Préserver la prospérité dans une société vieillissante, p. 92.

Regard sur l'extérieur

L'impact profond du vieillissement sur les politiques

Les répercussions fiscales du vieillissement démographique ont fait l'objet d'études poussées. La plupart des pays membres de l'OCDE prennent actuellement, ou ont déjà mené à bien, une réforme d'envergure des régimes de pensions en prévision d'une augmentation sensible du nombre de retraités par rapport au nombre de travailleurs. D'autres phénomènes de vieillissement, qui sont liés particulièrement aux tendances relatives à la retraite et à la longévité, mais qui sont à peine connus, ont des répercussions encore plus importantes sur les politiques.

Par exemple, dans un pays membre typique de l'OCDE, en 1960, les hommes pouvaient espérer vivre en moyenne jusqu'à l'âge de 68 ans, après avoir travaillé pendant 50 ans. Ils auraient donc consacré 18 ans à d'autres activités, notamment les études. Aujourd'hui, les hommes peuvent espérer vivre jusqu'à l'âge de 76 ans, n'ayant consacré que la moitié de leur vie, c'est-à-dire 38 ans, au travail. Le principal changement a été la quantité croissante de temps passé à la retraite.

PORTÉE DE LA QUESTION

Pourquoi a-t-on prêté si peu d'attention à un changement aussi marquant? C'est parce qu'il a été dominé par d'autres tendances. Il n'y a pas encore eu de diminution importante du nombre de travailleurs par rapport au nombre de retraités et les femmes ont consacré une plus grande partie de leur vie au travail rémunéré. L'effet combiné de ces tendances est que, depuis quelques décennies, l'emploi croît en pourcentage de la population. On estime que cette situation d'emploi favorable se poursuivra vraisemblablement pendant une autre décennie.

Ensuite, à partir de 2010 jusqu'à 2030 environ, les tendances démographiques et les tendances du cours de la vie commenceront toutes à évoluer dans le même sens, ce qui

L'enjeu économique sous-jacent est que les producteurs de biens et de services destinés à être consommés par l'ensemble de la société seront relativement moins nombreux. L'enjeu social sous-jacent est que les personnes seront de beaucoup des grandes retraitées, souvent éloignées trop longtemps à la retraite, souvent éloignées de beaucoup des grandes institutions qui constituent une source importante d'activité sociale.

Si la croissance de la productivité se poursuit aux taux des dernières décennies, cette diminution de l'emploi pourrait contribuer à réduire de moitié la croissance économique annuelle durant la période qui suit 2010. À première vue, il pourrait sembler qu'il n'y ait pas lieu de se préoccuper de la réduction de moitié du taux de croissance des niveaux de vie matérielle, pourvu que l'on offre aux personnes des choses qu'elles veulent. Dans un rapport publié en

1998, « Préserver la prospérité dans une société vieillissante », l'OCDE soutient, toutefois, que disposer de plus de temps libre pendant la retraite n'est peut-être pas un choix judicieux, du moins au point de vue des dépenses publiques. Dans bien des pays, le vieillissement pose encore de graves problèmes fiscaux. Dans tous les pays, les dépenses publiques sans cesse croissantes au titre des pensions de retraite entraînent une réduction des dépenses dans les secteurs où le besoin se fait sentir davantage. Il en résulterait une mauvaise affectation des ressources publiques, soit moins pour les jeunes et plus pour les personnes âgées. On récompenserait la passivité et on ne mettrait pas à contribution toutes les compétences des personnes âgées (qui vivent de plus en plus en meilleure santé).

Que peut-on faire? La solution peut et doit venir, en partie, de plusieurs sources. Par exemple, dans l'analyse de l'OCDE, on examine les réformes dans les domaines des pensions, des soins de santé et des soins de longue durée, les réformes fiscales et les réformes qui ont une incidence sur le fonctionnement du marché financier et du marché du travail. Ces réformes s'imposent, mais elles ne permettent pas, à elles seules, de résoudre le problème du vieillissement. L'enjeu économique sous-jacent est que les producteurs de biens et de services destinés à être consommés par l'ensemble de la société seront relativement moins nombreux. L'enjeu social sous-jacent est que les personnes seront de beaucoup des grandes retraitées, souvent éloignées de beaucoup des grandes institutions qui constituent une source importante d'activité sociale.

Société et économie axées sur le savoir Toujours une demande pour les travailleurs peu qualifiés

« Selon les constatations des enquêtes sur les tendances de l'ac-
cès à l'emploi et de la capacité d'exercer une activité lucrative des personnes titulaires d'un diplôme d'études postsecondaires (haute-
ment qualifiées) par rapport à celles qui n'ont pas terminé leurs études secondaires (peu qualifiées), il sem-
ble que, depuis vingt ans, les condi-
tions du marché du travail pour les travailleurs peu qualifiés âgés de 20 à 54 ans ne se sont pas détériorées. Ces résultats paraissent quelque peu surprenants, compte tenu de l'augmentation de la part de l'emploi dans les professions qui exigent des niveaux élevés d'études. Toutefois, le nombre des Canadiens ayant fait des études poussées a également augmenté rapidement. La proportion des Canadiens qui possèdent un diplôme d'études postsecondaires est passée de 26,3 % en moyenne entre 1976 et 1982 à 44,8 % entre 1990 et 1996. En fait, la croissance de l'apport des travailleurs très scolarisés semble avoir plus que compensé la croissance de la demande pour ces travailleurs. Cela pourrait expliquer l'absence d'écart sur le marché du travail entre les travailleurs peu qualifiés et ceux hautement qualifiés au Canada, comme cela a été le cas dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE ».

Projet pilote sur la société et l'économie axées sur le savoir, Rapport intérim, novembre 1998, chapitre 6, p. 11 et 12.

Activités à venir



DATE ACTIVITÉS

Du 5 au 9 SEPTEMBRE 1999
Vers une société de tous les âges
La fédération internationale de la vieillesse se réunit à Montréal pour sa quatrième conférence mondiale annuelle. Le programme s'articule autour de deux volets : les principaux thèmes – sécurité économique, sécurité personnelle, créativité et participation sociale – et les facteurs qui sont communs à tous ces thèmes et déterminent la façon dont ces besoins sont satisfaits : mondialisation, évolution des technologies de communication et de production, l'offre d'installations sûres et accessibles, les responsabilités relatives des gouvernements, des collectivités et des familles, la situation des minorités ethniques et des Autochtones et le rôle des professionnels et des chercheurs.
<http://www.ilia-fliv.org/>

Du 5 au 7 OCTOBRE 1999
Perspectives sur la santé de la population : mettre à profit la recherche
Santé Canada, Statistique Canada, l'Institut canadien d'information sur la santé, le Centre manitobain des politiques et d'évaluation en matière de santé et le Secrétariat de la recherche sur les politiques organisent une conférence à Winnipeg dans le but d'encourager l'utilisation des enquêtes dans le domaine de la santé et d'aborder l'application des résultats aux politiques, programmes et pratiques. Des événements organisés dans le cadre de la conférence donneront aux chercheurs la possibilité de recevoir une formation sur les techniques d'analyse des données. Veuillez communiquer avec Don Wilson au d.wilson@prs-srp.gc.ca.

21 AU 24 OCTOBRE 1999
Les citoyens à la croisée des chemins : la société de l'information pour qui?
L'Université Western Ontario, le ministère du Patrimoine canadien et l'Agence canadienne de développement international sont heureux d'annoncer la tenue de la quatrième conférence sur l'économie et la société axées sur le savoir, à l'Université Western Ontario à London (Ontario). On trouvera une description de la thématique de la conférence au site Web du PRP au <http://recherchepolitique.gc.ca> et des renseignements sur les inscriptions à <http://www.fims.uwo.ca/welcome.htm> ou en communiquant avec Dick Stanley (Patrimoine canadien) au (819) 997-1662 ou à dick.stanley@pch.gc.ca.

LES 25 ET 26 NOVEMBRE 1999
Conférence nationale de recherche sur les politiques : Analyse des tendances
La deuxième conférence nationale de la recherche sur les politiques à Ottawa mettra l'accent sur les nouveaux thèmes horizontaux de recherche comme la science, la culture, la gouvernance, la durabilité et l'économie et la société axées sur le savoir. On traitera également des résultats de la recherche du Projet sur les tendan-

ces du CRSHC-PRP. Voir <http://recherchepolitique.gc.ca>.

Capsules des réseaux

Croissance

Moins de personnes pour partager les tâches

« L'augmentation de l'espérance de vie et plus particulièrement la baisse du taux de fécondité, qui est passé de 3,8 naissances par femme en âge de procréer en 1960 à moins de 2 naissances dans les années 70 sont les deux principales causes de l'augmentation de l'âge moyen de la population. Par conséquent, le taux de dépendance devrait plus que doubler pour passer de 18 % en 1997 à 42 % en 2050. La hausse du taux de dépendance fera augmenter la

demande de services publics. Les enfants et plus particulièrement les personnes âgées consomment une part disproportionnée des biens publics, notamment les services de santé. Dans un scénario extrême, si les dépenses de programme n'augmentaient qu'au même rythme que la population et l'inflation, les dettes se résorberaient rapidement et les gouvernements se retrouveraient bientôt dans une position nette débitrice. À l'autre extrême, si les dépenses de

programmes augmentaient aussi rapidement que dans les années 70 et 80, les dettes fédérale et provinciales atteindraient rapidement un niveau insoutenable. Aucun de ces deux scénarios extrêmes n'est réaliste et on peut s'attendre à ce que les autorités en matière financière prennent des mesures pour les prévenir. »

Soutenir la croissance, le développement humain et la cohésion sociale, chapitre 2, p. 14. Disponible en direct à <http://recherchepolitique.gc.ca>.

Mondialisation

Les gouvernements inter-reliés et les nouveaux défis en matière de sécurité

« Les Canadiens se rendent compte que lorsque les gouvernements parlent aujourd'hui de « menaces pour la sécurité nationale », il s'agit non plus des préoccupations traditionnelles au sujet de la sécurité territoriale ou de la souveraineté politique, mais de nouvelles menaces comme la dégradation environnementale, les migrations incontrôlées, la sécurité alimentaire et les maladies. Ces nouveaux dangers pour la sécurité humaine exigent de nouvelles réponses du gouvernement, des réponses qui vont au-delà des compétences institutionnelles et exigent des États qu'ils collaborent de façon novatrice. »

Soutenir la croissance, le développement humain et la cohésion sociale dans un contexte de mondialisation. (Ottawa, Le projet de la recherche sur les politiques, février 1999) Chapitre 5, p. 14. Disponible en direct au <http://recherchepolitique.gc.ca>.

Développement humain

Le status socio-économique et l'état de santé

« Il est clairement établi au Canada et ailleurs que l'état de santé des individus est étroitement lié à leur situation socio-économique. Il y a des différences importantes dans l'état de santé et la mortalité selon les revenus et la scolarité. Par exemple,

l'espérance de vie des hommes de 30 ans du quartile inférieur des revenus est cinq ans de moins que ceux dans le quartile supérieur. De même, les femmes et les hommes ayant un niveau d'instruction moins élevé ont une espérance de vie de

deux ou trois ans de moins que ceux et celles qui ont le niveau d'instruction le plus élevé. »

Soutenir la croissance, le développement humain et la cohésion sociale, chapitre 3, p. 17. Disponible en direct à <http://recherchepolitique.gc.ca>.

Cohésion sociale

Mesurer les liens qui unissent

« Je définirais la cohésion sociale comme « l'effet de liaison, au sein d'une société, qui naît spontanément de la volonté délibérée de ses membres d'entrer dans une relation commune pour survivre et prospérer ». La cohésion sociale est la manifestation macroscopique des attitudes microscopiques : l'effet qui se situe au niveau de la société et qui résulte de la volonté des individus de créer des relations entre eux. La cohésion sociale entraîne une meilleure aptitude à survivre et à prospérer. Les notions clés ici sont qu'elle résulte de la volonté d'individus de coopérer et qu'elle se manifeste par l'existence de relations volontaires. »

Présentation de Dick Stanley, Patrimoine canadien, lors du second atelier du Réseau de la recherche sur la cohésion sociale, portant sur le thème : « Comment rester unis? Défis de la cohésion sociale », le 17 mai 1999.

L'insécurité

« [Ces] pressions démographiques et économiques ont miné la confiance du public vis-à-vis du système de revenu de retraite. Les Canadiens ont été exposés à une foule d'histoires leur affirmant que le RPC/RRQ serait bientôt à sec. Ils ont également assisté à l'abandon, par leur gouvernement, d'un certain nombre d'engagements sociaux pris pendant la décennie d'après-guerre. Si l'on combine cela avec les incertitudes résultant des rapides changements technologiques, les niveaux de chômage constamment élevés, la polarisation sur le marché du travail et le resserrement des débouchés économiques pour les jeunes, on obtient un profond sentiment d'insécurité au sujet de bien des aspects de la vie au Canada, y compris au sujet du système de revenu de retraite. » [Traduction]

Keith G. Banting et Robin Boadway, « Reforming Retirement Income Policy: The Issues », tiré de Keith Banting et Robin Boadway (éd.), *Reform of Retirement Income Policy*, School of Policy Studies, Queen's University, 1997, p. 9.

Le cercle vertueux d'une vie plus longue, en meilleure santé et à moindre coût ?

« Étant donné que les frais médicaux des personnes de plus de 65 ans atteintes d'invalidité chronique sont sept fois plus élevés que ceux des personnes en bonne santé, le ratio crucial est celui que constitue le fardeau fiscal de l'assurance-maladie des personnes âgées handicapées pour les travailleurs plus jeunes (de 18 à 64 ans) qui versent des cotisations sociales. Si ce « ratio de dépendance » était maintenu constant pendant 40 ans, cela aiderait fortement le fonds en fiducie de l'assurance-maladie à rester solvable — même lorsque les cohortes du baby-boom atteignent l'âge d'admissibilité. On peut garder le ratio de dépendance à un niveau stable et éviter une escalade des coûts en maintenant une baisse annuelle d'au moins 1,5 % dans la fréquence de l'invalidité chronique en supposant que les frais de la réduction de l'invalidité n'absorbent pas la plupart des économies. »

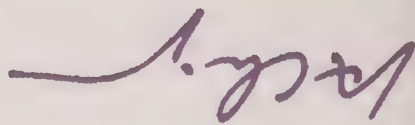
« *Le paradoxe de l'augmentation de la longévité. Le recours précoce à de meilleures thérapies peut à la fois améliorer les fonctions vitales et augmenter la longévité. Selon l'opinion communément admise, un plus grand nombre de personnes âgées vivant plus longtemps devrait accroître les frais médicaux. Paradoxalement, l'inverse semble vrai. Luby et autres ont découvert que les frais médicaux pendant les deux dernières années de vie diminuent chez les personnes qui meurent à un âge plus avancé. Les traitements médicaux d'une personne qui meurt à 67 ans coûtent trois fois plus que les deux dernières années de vie qu'une personne qui meurt à 90 ans. (...) Il est prouvé que la diminution des frais médicaux pour la survie des personnes jusqu'à l'âge de 90 ans (par exemple) est attribuable au fait que ces personnes ont évité le risque précoce de contracter un grand nombre de maladies chroniques. »*

Parde, Herbert et al., « Effects of Medical Research on Health Care and the Economy », *Science*, 1^{er} janvier 1999, vol. 283, p. 36-37.

publiques à tous les échelons. Ceci dit, l'évolution au Canada vers une société vieillissante ne devrait pas prendre au dépourvu les chercheurs et les décideurs. Ce facteur constitue un excellent domaine de recherche, de réflexion et de discussion.

Comme l'illustre ce numéro de *Horizons*, les milieux de recherche sur les politiques au Canada ont déjà accompli beaucoup de bon travail. Le prochain défi consiste à tisser des liens entre les chercheurs qui oeuvrent dans diverses disciplines de même qu'entre les chercheurs et les décideurs. Ces objectifs sous-tendent le projet parrainé par le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) sur les dimensions sociales et économiques du vieillissement de la population, ainsi que le Projet sur les tendances du CRSH et le Projet de la recherche sur les politiques. S'ils sont couronnés de succès, ces deux projets promettent de relever la réputation de chef de file que le Canada a acquise dans ce domaine.

Laura A. Chapman
Directrice exécutive
Secrétariat de la recherche
sur les politiques
Pour obtenir un répertoire des
recherches récentes du gouvernement
fédéral sur le vieillissement, voir
<http://recherchepolitique.gc.ca>.



Mots de la directrice exécutive



Vieillessement de la société : Poursuivre dans la voie du succès

Il est naturel d'envisager la question du « vieillissement de la société » dans une optique étroite et négative. Ses implications sont si générales que la limitation de la recherche est souvent perçue comme une nécessité méthodologique. Dans une société obsédée par la jeunesse et la beauté, le « vieillissement » prend aussi à première vue une connotation péjorative. Enfin, il existe des nécessités d'ordre professionnel. Même lorsque l'excès d'information est la norme, des prophéties catastrophistes à saveur mathusienne continuent d'attirer l'attention.

Couvre bien plus que la génération du baby-boom, Liberté 55 et le pouvoir gris. Par exemple, il faut que nous connaissions mieux l'incidence du vieillissement de la société sur les soins aux personnes âgées, la productivité (incluant à la fois le travail rémunéré de même que le travail non rémunéré) et les relations intergénérationnelles. D'intéressantes questions d'ordre institutionnel se posent également. Par exemple, comme plus de Canadiens jouissent d'une bonne santé pendant un plus grand nombre d'années, il se peut que les régimes de retraite obligatoire doivent céder la

L'idée fondamentale consiste à permettre aux personnes qui avancent en âge de jouer un rôle toujours actif dans la société et l'économie en présentant des choix qui offrent plus de souplesse entre le travail, le bénévolat, l'apprentissage et les activités de loisir tout au long de la vie.

Mais reculons d'un pas. L'essentiel est qu'une société vieillissante constitue un élément positif – une preuve du succès de la société. Les pays qui ont des taux de mortalité élevés, un PIB bas et où la qualité de vie est médiocre ne se préoccupent pas du vieillissement de leur société. Ils se soucient d'accroître la longévité et de réduire leur taux de croissance démographique afin de pouvoir un jour se payer eux aussi le luxe d'avoir ce « problème ».

Même dépourvue de son discours alarmiste, le vieillissement est un domaine vaste et fascinant de recherche sur les politiques. Il

place à des approches plus souples fondées sur le concept du vieillissement actif.

L'approche du « vieillissement actif », qu'a défendue l'Organisation de coopération et de développement économiques ces dernières années, tient compte du cycle de vie complet. L'idée fondamentale consiste à permettre aux personnes qui avancent en âge de jouer un rôle toujours actif dans la société et l'économie en présentant des choix qui offrent plus de souplesse entre le travail, le bénévolat, l'apprentissage et les activités de loisir tout au long de la vie.

Assurément, cet ajustement à une société vieillissante exigera une faculté d'adaptation, des choix difficiles et de la prévoyance. La couverture adéquate et le maintien à long terme des régimes de pension doivent demeurer une préoccupation constante, de même que la poursuite des progrès remarquables réalisés au Canada dans le domaine de la réduction de la pauvreté chez les personnes âgées. Globalement, nous devons améliorer notre capacité d'établir des projections à moyen et long termes de l'incidence du vieillissement de la société sur la croissance économique, les besoins en matière de soins de santé et les taux de participation sur le marché du travail, ainsi que les répercussions sur les finances

Cette approche sous-entend qu'il est nécessaire d'entreprendre des activités dans le domaine de la recherche et des politiques qui tiennent compte de la continuité de la vie. La situation économique et l'état de santé des aînés aujourd'hui et demain dépendent dans une large mesure des expériences qu'ils ont vécues lorsqu'ils étaient des enfants ou de jeunes adultes. L'un des progrès récents les plus passionnants, qui se situe au carrefour de la recherche en sciences biologiques et sociales, a été l'établissement d'un nombre croissant de preuves empiriques concernant les répercussions à long terme du développement pendant la première enfance. Cette approche large exige un effort soutenu de recherche afin de cerner les facteurs de risque et les groupes à risque pour guider les politiques qui préconisent des interventions précoces en vue d'éviter des conséquences fâcheuses ultérieurement.



Bienvenue!

Ce numéro de *Horizons* est consacré au thème de la société vieillissante. Il s'appuie en grande partie sur les discussions qui se sont déroulées lors du colloque sur le Vieillissement, organisé dans le cadre du Projet sur les tendances à Moncton les 23 et 24 avril 1999. Bien que les points de vue divergent sur la façon dont la société vieillissante va influencer des domaines particuliers de la poli-

tique, personne ne remet en question l'importance des changements démographiques. À moins d'une grande catastrophe, cette société vieillissante sera invitée à vous pencher sur les implications qu'elle pourrait avoir. Cette question sera d'actualité pendant longtemps, très longtemps.

Secrétariat de la recherche sur les politiques

L'impact économique du vieillissement de la population

Une revue de la littérature et des données empiriques reliées aux coûts économiques de la tendance au vieillissement fait ressortir certains points importants :

- La croissance plus faible de la main-d'œuvre qui accompagnera le vieillissement de la population aura un impact négatif direct sur la capacité productive de l'économie.
- Des augmentations dans les taux d'immigration ou de fertilité n'auraient probablement que peu d'effet sur le vieillissement de la population. Les immigrants vieillissent comme tout le monde, et une politique soutenue d'immigration plus forte aurait peu d'impact à long terme sur l'âge médian ou la composition par groupe d'âge de la population. En ce qui concerne les taux de

Denton, Frank et Byron Spencer, "Economic Costs of Population Aging: A Survey of the Issues and Evidence", document de recherche no. 1 du SEDAP, Citation tirée du Bulletin SEDAP, vol. 1, no. 1, printemps 1999, p. 1.

Une nouvelle division démographique du travail?

« Dans tous les pays développés, le problème n'est pas tant celui graphique, mais plutôt la diminution du nombre de jeunes. Tout cela signifie que les sociétés avancées renverseront l'ordre actuel du travail et de la retraite. Elles trouveront des façons d'employer des personnes durant toute leur vie productive. Comme à l'époque pré-industrielle, il en sera ainsi dans l'âge de l'information — en raison de leur expérience, les personnes plus âgées deviendront, une fois de plus, d'importantes sources de savoir pour les jeunes, qui seront moins nombreux. Et elles seront importantes simplement parce qu'il n'y aura pas assez de jeunes pour faire le travail. » [Traduction]

Drucker, Peter. Entrevue pour l'article « Beyond Capitalism » dans la revue trimestrielle *New Perspectives*. Volume 50, Numéro 2, printemps 1998, p. 11-12.

« Nous qui essayons de prévoir l'avenir avons souvent tort mais ne doutons jamais. » [Traduction]

Jeffrey Simpson, « The flickle charm of democracy », *Globe and Mail*, 2 décembre 1998, p. A28.

Reflexions

Dans ce numéro

1	l'impact économique de la population
1	Une nouvelle division démographique du travail?
2	Mots de la directrice exécutive
3	Le coin du livre
4	Capsules des réseaux
5	Activités à venir
6	Regard sur l'extérieur
7	L'impact profond du vieillissement sur les politiques
8	Regard vers l'avenir
10	Trois perspectives sur les rapports intergénérationnels
12	Témoins
12	Succès de la foire à Terre-Neuve
12	Dans le Web
13	Liens canadiens
14	es mots forts pour de vieux stéréotypes
15	Partout au Canada
16	Les dimensions sociales et économiques du vieillissement
16	coniqueur d'un réseau
16	Tendances relatives à la retraite au Canada
18	Vieillir au Canada : les collectivités riches et les collectivités pauvres en service
19	Le ratio de dépendance : Que signifie
20	Le saviez-vous...

POLICY RESEARCH INITIATIVE
HORIZONS

EMERGING DEVELOPMENTS AND KNOWLEDGE IN PUBLIC POLICY RESEARCH

Volume 2 Number 3

September 1999

A1
2R
H56
In this issue

Welcome!	1
Supporting Our Children	1
The Earlier, the Better	1
Executive Brief	2
Stitch in Time Saves Nine	
Canadian Connections	3
Bookmark	3
Network Nuggets	4
Upcoming Events	5
A Look Ahead	6
Social Inequities in Health	
Network Columnist	8
How Healthy are Canadians?	
Eyewitness	10
Towards a Family-friendly Canada	
Research to Action:	11
The Role of Health Services Research	
Kills Development in the	12
Knowledge-Based Economy	
Cyberzone	13
Looking Outward	14
A Global Perspective on Health	
Across Canada	15
Manitoba's Academics at the Interface	
Guest Columnist	16
Canada's First Generation of Visible Minorities Comes of Age	
Making the Office	17
Nexus-Friendly	
Research brief	18
Foundation for Evidence- Based Decision-Making	
Evidence on Four	19
Determinants of	
Population Health	
E-mail to the Editor	20
Eyewitness	22
Managing Horizontal Policy	
Did You Know?	24

Welcome!

This issue's organizing theme, population health, invariably fascinates policy developers. It offers innovative measurements of individual and societal well-being, and the prospect of precise policy interventions that pre-empt the loss of much human potential and happiness – what we euphemistically refer to as “quality of life”. For those who are newcomers to this policy area, the suggestion implicit in much of the research is that just

as a favorable micro-economic environment is essential to firm performance, a favorable micro-social environment is essential to drawing out the human potential. The challenge is to define and build it.

Work in this area is, for the most part, at the trail-blazing, primary research stage. We invite you to sample its intriguing possibilities.

Policy Research Secretariat

Supporting Our Children

“Children and youth need support - from parents, from child care providers, from teachers, peers, coaches and instructors, and from their communities - throughout their youth. While the prevention dollar clearly buys more during the early years before windows of opportunity have closed and the formation and sculpting of the brain are complete, **no single prevention program, or no series of prevention programs limited to any single age and stage can, by themselves, counteract the combined effects of adverse genetics and long-term exposure to corrosive environments.**”

*The Sparrow Lake Alliance. **Proposals Regarding the National Children's Agenda.** The Centre for Health Promotion of the University of Toronto, and Canadians Against Child Poverty. 1999, p. 15.*

Policy Reflections

“We are permanent custodians of permanent problems.”

*Arthur Kroeger,
Canadian civil servant*

The Earlier, the Better

“It is clear that the early years from conception to age six have the most important influence of any time in the life cycle on brain development and subsequent learning, behaviour and health. The effects of early experience, particularly during the first three years, on the wiring and sculpting of the brain's billions of neurons, last a lifetime... The evidence is clear that good early child development programs that involve parents or other primary caregivers of young children can influence how they relate to and care for children in the home and can vastly improve outcomes for children's behaviour, learning and health in later life. The earlier in a child's life these programs begin, the better. These programs can benefit children and families from all socioeconomic groups in society. This period of life is as important for an educated, competent population as any other period. Given its importance, **society must give at least the same amount of attention to this period of development as it does to the school and postsecondary education periods of human development.**”

Government of Ontario Reference Group, co-chaired by Margaret Norrie McCain and J. Fraser Mustard. *Early Years Study: Final Report.* April 1999, p. 52. Available online at <http://www.childsec.gov.on.ca/newsrel/apr2099.html>.



Executive Brief



A Stitch in Time Saves Nine

Population health — the study of the determinants of a healthy population — is a relatively new area of public policy, but its philosophical antecedents are as old as recorded history. The ingredients for prosperous, happy, and successful societies are an enduring preoccupation of governance from Plato's Republic and Hammurabi's code to the UNDP development index.

current knowledge. If population health were an industrial technology, it would be in its pre-commercial phase with brilliant entrepreneurs, anxious investors, and much talk on the street surrounding it.

A stitch in time saves nine; but where and when to initiate policy interventions remains

“commercializing” population health findings. This will require the maintenance of high quality research standards, including cautious and prudent assessments of data quality. Researchers should be commended for their professionalism to date in resisting the temptation to promote conclusions that cannot be supported by the data. In doing so, they are providing an increasingly solid foundation of knowledge as exemplified by the National Population Health Survey, the National Longitudinal Study of Children and Youth, the Canadian Population Health Initiative, and the Canadian Institute for Advanced Research's Population Health Program.

A stitch in time saves nine; but where and when to initiate policy interventions remains problematic. The allure of population health research is one of efficacious surgical, indeed better than surgical, precision.

In recent times, such research has gained new impetus from the quickening advance of the biological sciences that is reframing our understanding of the human potential. Equally essential are advances in statistical methodologies, particularly greater data linking and availability, and sociology that are creating penetrating portraits of Canadian life at the end of the century. When brought together in a creative, multi-disciplinary way, the results have powerful public policy implications.

Population health research is at once tantalizing and frustrating. It is tantalizing because it is rife with policy insight and meaning, but frustrating in that it remains (as yet) difficult to design specific programs and policies based on

problematic. The allure of population health research is one of efficacious surgical, indeed better than surgical, precision. As in many policy areas, a challenge for population health researchers is that of bridging the gap between abstract findings and day-to-day living. Developing even more robust data sets of greater texture and depth is necessary if the quantum leap from association to causality is to be made. Ultimately it means identifying ways to influence life choices and improve outcomes so as to promote early childhood development, reduce morbidity, and improve quality of life.

Tightening the link between research and policy development is an important next step in

In the short and medium term, this foundation of knowledge needs to be built on creatively by policy developers. The art and craft of public policy, to quote Aaron Wildavsky, “consists of finding a problem about which something can and ought to be done.” Population health research is pointing the way to a fundamental re-thinking of many aspects of public policy.

Laura A. Chapman
Executive Director,
Policy Research Secretariat

To learn more about how to tighten the link between population health research and policy development, you may wish to attend “Population Health Perspectives: Making Research Work” from October 5 – 7, 1999 in Winnipeg. See <http://policyresearch.gc.ca/pophealth99> for details.

Canadian Connections



The following web sites contain relevant information on population health in Canada. A mega directory of Canadian population health research can be found at (<http://policyresearch.gc.ca>). Visit the Theme sites section.

Health Canada

<http://www.hc-sc.gc.ca/>

Health Canada's web site provides information on a variety of aspects related to Canadians' health. For example, Health Promotion and Programs Branch (<http://www.hc-sc.gc.ca/hppb/>) examines the health of individuals of all age groups (children, adults and seniors). The Health Protection Branch (<http://www.hc-sc.gc.ca/hpb/>) focuses on strategies to improve and protect the health of Canadians. You can also find information on the Canadian health system (<http://www.hc-sc.gc.ca/datapcb/datahesa/hex.htm>), women's health (<http://www.hc-sc.gc.ca/datapcb/datawhb/engpage.htm>), and on the National Health Research and Development Program (NHRDP) (<http://www.hc-sc.gc.ca/iacb-dgiac/nhrdp/indexe.html>).

Fonds de la recherche en santé du Québec (FRSQ)

<http://www.frsq.gouv.qc.ca/>

The FRSQ promotes research related to health issues in Quebec. Researchers can get access to a variety of health themes regarding Quebecers' health, such as workplace health, mental health, health services, nutrition, toxicology, gerontology and pollution. Links to other related organizations and to their newsletter, "Recherche en santé", are also included on this site.

InvestinKids

<http://www.investinkids.ca>

This corporate-sponsored initiative is aimed at providing parents with young children information on how to ensure that their kids can maximize their potential. The emphasis is on outreach and bringing together the Canadian corporate, health care, and research communities. Hats off to this innovative project!

Bookmark



Creating Linkages – Population Health Style

"This description of the different (population health) groups involved in evidence-based decision making – decision makers, research funders, researchers, and knowledge purveyors – emphasizes three things:

- a) that getting "the evidence", as represented by health services research, into decision making involves multiple steps and is not only a matter of direct linkage between decision makers and researchers;
- b) that each of the steps involves improving relationships and communication across the four groups in the health sector; and
- c) that evidence-based decision making is a "virtuous cycle" and any weak link in the chain has the capacity to interrupt the optimal flow of research into decision making."

Canadian Health Services Research Foundation. *Growth Through Innovation: 1998 Final Report*. p. 34.

Cost of Caring

"Women appear to be more affected than men by events occurring to significant others, particularly to their spouse. Stated differently, there is evidence that women are more responsive to the negative experiences of others and this differential responsiveness has significant mental health implications. The cost of caring hypothesis is thus supported by these data. ... the (additional) hypothesis that women tend to be more depressed because they are less capable than men of dealing with stressful circumstances is clearly refuted."

Turner, R. Jay and William Avison. "Gender and Depression: Assessing Exposure and Vulnerability to Life Events in a Chronically Strained Population", in David Cobourn, Carl D'Arcy, and George Torrance (eds.), *Health and Canadian Society: Sociological Perspectives*. Toronto: University of Toronto Press, 1998, p. 255.

All web sites cited in this issue of Horizons can be conveniently reached through the Policy Research Initiative web site at <http://policyresearch.gc.ca>

Network Nuggets

GLOBAL

Protecting Against Global Currency Fluctuations: Prudent Measures for Developing Countries

"Governments (in developing countries), therefore, are concentrating on getting the right policies in place to attract investment and strengthening the agencies that are capable of enforcing national standards (e.g., labour and environmental policies).

Governments can also help ensure local development benefits

by safeguarding against unwanted *macroeconomic volatility* resulting from FDI (foreign direct investment). Particularly in small countries, if total exports increase substantially as a result of the foreign direct investment, then the local currency will tend to appreciate. ... FDI can also cause Balance of Payments problems if dividends and royalty outflows

exceed capital inflows. Hence, governments would be prudent to sharpen their macroeconomic and cost-benefit modeling skills, to better predict and manage the impacts of specific investments."

Saravanamuttoo, Neil. *Foreign Direct Investment and Poverty Reduction in Developing Countries*. Toronto: TurnCourse Solutions, April 1999, Chapter 4, p. 21.

Human Development

The face of poverty is changing: Some Canadian families face a high risk of being poor

"In 1996, 15.5% of all Canadian families fell below the low income cutoffs (LICOs). Poverty is increasingly concentrated amongst five high risk groups:

- **female-headed lone parent families** (low-income rate of 61%)
- **families headed by a disabled person** (low-income rate of 56%)
- **recent immigrants** (low-income rate of 47% for families and 64% for individuals who arrived after 1989)
- **Aboriginals** (low-income rate of 44% for Aboriginals off reserves; the rates for Aboriginals living on reserves would be much higher, but are unavailable)
- **Senior women living alone** (poverty rate of 53%)"

Sustaining Growth, Human Development, and Social Cohesion in a Global World. Ottawa: Policy Research Initiative, February 1999, Chap. 3, pp.16-17. Available on-line at <http://policyresearch.gc.ca>

KBES

Info. Tech's Growing Importance

"Over the last two decades, an increased share of industrial investment in Canada has gone towards information technology. The increase has been particularly marked in the service sector where the information technology share rose by 13.5 percentage points between 1971 and 1990... A number of recent studies show that investment in information technology stimulates productivity growth across industries.... The rate of return on IT investment is estimated to be between 27 and 36 percent.

Canada's progress in developing the basic foundations of a knowledge economy is also noted in a recent report by the World Economic Forum. In the Forum's 1997 "Global Competitiveness Report," Canada is ranked first among the G-7 for "technology potential", an index based on a number of information technology and human capital characteristics."

Gera, Surrendra. "The Emerging Global Knowledge-Based Economy", presentation to the *Skills Development in the Knowledge-Based Economy* conference, June 22 -23, 1999.

Growth New Investment Patterns

"...The outward FDI (foreign direct investment) stock surpassed the inward FDI stock in 1996, making Canada a net exporter of FDI for the first time in the country's history. The ratio of Canada's outward to inward FDI stock rose from 75 percent in 1990 to slightly over 103 percent in 1997. ... In contrast to the trend observed in inward FDI, Canadian investors are not investing primarily in our FTA partner's market. While the United States is still the dominant venue for Canadian direct investment abroad (CDIA), its importance has dwindled steadily over the past two decades."

"A Report Card on Canada's Trade and Investment Record," *Micro*. Ottawa: Industry Canada, Vol. 5, Spring 1999. Available on-line at <http://strategis.ic.gc.ca/sc-ecnm/mera/engdoc/01.html>

Social Cohesion Fraying Community Bonds

"Investing time, money and energy in their communities helps people to define common goals and shape their own destinies. Because of increased pressures on the middle class, a shift in values toward growing individualism among all Canadi-

Upcoming Events



DATE	EVENTS
SEPT. 17-18, 1999	<p>"Canada in the 21st Century: A Time for Vision"</p> <p>Hosted by Industry Canada, in partnership with the Centre for the Study of Living Standards, the conference will bring together senior level representatives of government, business, labour, academia, and other interested groups to discuss economic issues and challenges facing Canada as we move into the next century.</p> <p>This event is being organized around a series of forward-looking papers commissioned by Industry Canada. The conference will look at issues such as: global trends; demographic challenges; labour market developments; productivity and living standards; the environment and sustainable development; international trade and foreign investment; and, investment and innovation. Contact Andrew Sharpe at (613) 233-8891 or csls@csls.ca or http://www.csls.ca</p>
OCT. 5-7, 1999	<p>"Population Health Perspectives: Making Research Work"</p> <p>Co-hosted by the Policy Research Secretariat, the Canadian Institute for Health Information, Health Canada, the Manitoba Centre for Health Policy and Evaluation, and Statistics Canada, this conference is devoted to showcasing promising population health research and linking it to policy development. The emphasis of the conference is on using health surveys and administrative data to impact policy development. This event is ideal for researchers, federal or provincial policy developers, regional health managers, community health leaders, other interested health professionals and students. The conference will be convened in Winnipeg, Manitoba. Contact Roger Roberge at (613) 943-8412 or http://policyresearch.gc.ca</p>
Nov. 25-26, 1999	<p>"National Policy Research Conference: Analysing the Trends"</p> <p>The second national policy research conference in Ottawa will highlight emerging horizontal policy research themes such as globalization, sustainable development, social differentiation, North American integration and information technologies. Research findings from the PRI-Social Sciences and Humanities Research Council Trends project will also be featured. Contact Vasanthi Srinivasan at (613) 992-8161 or http://policyresearch.gc.ca for on-line registration.</p>

ans, and marginalization of growing segments of the Canadian population, fewer people are able and willing to invest in social capital. Yet such investments are

becoming more important as governments withdraw services."

Growth, Human Development, and Social Cohesion. Draft Interim Report, October 4, 1996, p. 47.

A Look Ahead



Social Inequalities in Health

Why do senior civil servants outlive their subordinates? More generally, why are higher-ranked people (or baboons) healthier? Knowing this would tell us more about the determinants of health and disease — why are some people healthy and others not — and perhaps what to do about them. "...heterogeneity in populations," says Robert Sapolsky, "[is] a wedge for greater understanding." In variety there is information. The trick is to find it.

The underlying strategy is rather simple. Group the members of a population by some characteristic — say gender, location, income or occupation, or colour of hair. Measure their health status in some relatively unambiguous way such as life expectancy. (Do NOT get drawn into a discussion over "What is health?") If there are systematic differences between the groups, then your measure of health status is somehow associated with the partitioning characteristic. And somewhere behind that association is a causal relationship.

The pattern may be complex. A classic puzzle is that females outlive males. But *living* males are on average healthier. Interpretations vary; the data are what they are.

The cluster of partitioning characteristics under the general

heading of socio-economic status is drawing increasing attention. Ranking people by income, or education, or occupational prestige, or position in organizational hierarchies, yields a consistent pattern. The higher, the healthier — on average — and the differences are large. This socio-economic gradient can be traced back to the beginning of the century — a persistence that has important implications.

The great advances in medicine over this time have had benefits extending across the whole populations of developed societies. Yet the gradient remains. Apparently it does not result from differential access to health care. Status is primarily reflected in different susceptibility to illness, not in patterns of treatment — in the onset of heart attack, e.g., rather than access to cardiac care.

The United States is an exception; its unique health care system generates socially graded differences in access that do have implications for health. But that is another story.

The principal causes of death have also changed markedly over the century, from infectious to degenerative diseases. But those at the lower end of the social scale continue to die earlier. Similarly, contemporary studies show gradients in mortality for a num-

ber of different diseases (not all), suggesting that some more fundamental factor associated with social position influences vulnerability to many different diseases.

Poverty? Certainly material deprivation can do physical and mental harm. But again, the whole income structure has risen dramatically in the last hundred years. If income is the key, it must be relative income that matters. Indeed the fact that the gradient is a gradient, with differences in health status all across the social scale, cannot be explained by the absolute or relative deprivation of "the poor" alone. It is not just "their" problem; the gradient applies to us all.

This understanding has evolved from research over the last quarter-century. It raises two fundamental questions. First, what is it about socio-economic status that influences health? And second, how does it "get inside the body" to produce the biological effects of disease and death?

The critical biological process appears to be the stress response, or the "fight-or-flight" syndrome. Neural impressions of a perceived threat trigger a whole cascade of physiological processes directing maximum energy and attention toward dealing with the threat, and away from the "optimistic" functions of growth, repair, and

reproduction. This response is highly adaptive, especially in tiger country.

But prolonged or chronic "threat perception" — a continuing sense of vulnerability — can result in a permanent state of low level stress response. You cannot turn it off. And this can lead to a number of forms of physiological damage — reduced immune function, e.g., and increased atherosclerosis — that can emerge as many different diseases.

The obverse of vulnerability is control, the ability to cope with present or potential demands or threats. Studies of working environments have explored the balance between the demands of different jobs, and the worker's discretion over responses. It appears that control of one's work environment, whatever its demands, is significantly related to health. And control is of course closely correlated with hierarchical position. More generally, income, education, and social support all correlate with perceived coping capacity or vulnerability. What resources can one call on in the face of a problem?

But the story does not end there. Both physiological and behavioural responses to threat are "learned" — they can be

biologically embedded by previous experience. And this process is most active very early in life, when the brain and neural system are most plastic — think of learning language. Experiences in

The great advances in medicine over this time have had benefits extending across the whole populations of developed societies. Yet the gradient remains. Apparently it does not result from differential access to health care. Status is primarily reflected in different susceptibility to illness, not in patterns of treatment — in the onset of heart attack, e.g., rather than access to cardiac care.

those earliest years "sculpt" and train the neural system in ways that profoundly influence whether the responses to later stresses will be adaptive or damaging. For the optimal watering of children, variety and security are key.

And the all-powerful gene? Genetic make-up also appears to affect vulnerability. Some people are born "hyper-reactive" to stress; with a predisposition to characteristic behavioural and

physiological responses throughout life. But nurturing patterns, essentially very good parenting, in early life can buffer this genetic predisposition and convert it into an advantage, rather than a tendency to "go off the deep end" in stressful situations.

Returning to the gradient, social position is correlated both with exposure to stress (risk, hassle) and with coping resources — money, friends, knowledge, but also self-confidence and adaptive physiological and behavioural responses. The experiences that embed these coping styles, especially those in early life, are also socially graded.

What follows? Both stress exposures and coping resources appear to be more evenly distributed in relatively egalitarian societies, where overall health status is higher. There are also implications for workplace organization. But particular attention must be paid to the circumstances of early childhood — a message that does seem to be getting through in Canada. As the twig is bent, so grows the tree.

Robert G. Evans
Professor (Economics) and
Manulife/Syd Jackson Fellow,
Canadian Institute for Advanced
Research



How Healthy are Canadians?

Determining the health of Canadians may seem straightforward but it continues to confound health policy researchers and analysts. Even today, a "healthy" individual is still only viewed in the most general sense as being in very good, good, fair, or poor health. Such generalizations are inadequate to the task of conducting rigorous assessments of our health and social programs. The capacity to report on an individual's health, in a standard and quantifiable manner, would provide policy developers with an ability to both monitor a population's health and to evaluate health status for a diverse range of health interventions.

Although many health indicators exist, most tend to focus on the inputs to health. The number and type of surgical procedures, the cost of the health-care system, the number of health professionals, the incidence and prevalence of disease, and risk factor profiles are all examples of input indicators that can serve only as indirect indicators of Canadian's health. In focusing on inputs, such as the number of procedures, this approach insinuates that the larger the number of interventions the better the health outcomes. Instead, the emphasis should be on measuring the "health" or quality of life, not the "sickness", of Canadians. This would better capture the state of Canadians' health and the impact of health interventions writ large.

Traditionally, life expectancy (LE) has been used as a proxy for

the health of a population. An absolute measure, mortality data is routinely collected, captured for analysis, and is readily available to researchers. In addition, LE data is available historically and is quite comparable internationally thus making it suitable for monitoring and limited evaluation purposes. However, LE by itself fails to take

In focusing on inputs, such as the number of procedures, this approach insinuates that the larger the number of interventions the better the health outcomes. Instead, the emphasis should be on measuring the "health" or quality of life, not the "sickness", of Canadians. This would better capture the state of Canadians' health and the impact of health interventions writ large.

any account of the morbidity or health status of a population. Increasingly, advances in the health care field are reflected not only in the extension of life, but also in the improvements of health-related quality of life. With significant resources being directed to this aspect of health care, policy makers require an indicator which measures the overall morbidity, or the burden of ill health, of a population, yet still retains the comparability of mortality outcomes.

One technique being employed in Canada and internationally is referred to as Health-Adjusted Life Expectancy (HALE).

HALEs combine life expectancy and a measure of health status to generate a remaining life-expectancy figure that has factored in health status. Health status measurement indicators commonly record an individual's health status on a scale that ranges from 0 (dead) to 1.0 (fully healthy) for a variety of health

conditions (hearing, sight, mental health, mobility). More sophisticated measures incorporate population preferences or weights to order/classify an individual's health status within a population, thereby providing researchers with a meaningful scale to conduct economic evaluations. Several "generic" or population level versions of health status indicators currently exist (McMaster Health Utility Index, EQ-5D, SF-36, WHOQOL (World Health Organization Quality of Life measure)) and have been used both in monitoring the health of the populations and in economic evaluations. In Canada, the McMaster Health Utility Index has been included on

TABLE 1:
Life Expectancy (LE) and Health-Adjusted Life Expectancy (HALE) at age 30
by selected socio-economic indicators (1991) for the Canadian population.²

	MALES				FEMALES			
	LE (Years)	HALE (Years)	LE - HALE (Years)	(%)	LE (Years)	HALE (Years)	LE - HALE (Years)	(%)
Overall	46.2	40.6	5.6	12.1%	51.9	44.3	7.6	14.6%
Income Quartiles:								
Poorest-1	43.3	36.8	6.5	15.0%	51.2	42.5	8.7	17.0%
2	46.5	40.6	5.9	12.7%	51.4	43.6	7.9	15.4%
3	46.5	41.1	5.3	11.4%	52.9	45.9	7.0	13.2%
Richest-4	48.3	43.4	4.9	10.1%	53.4	46.2	7.2	13.5%
Education Quartile:								
Lowest-1	44.5	37.5	7.0	15.7%	51.0	41.0	10.0	19.6%
2	45.2	39.5	5.7	12.6%	52.0	44.5	7.5	14.4%
3	47.6	41.8	5.8	12.2%	52.2	45.0	7.2	13.8%
Highest-4	47.7	42.8	4.9	10.3%	53.2	46.2	7.0	13.2%
Marital Status:								
Single	43.3	37.3	6.0	13.9%	51.1	43.0	8.2	16.0%
Widowed	44.7	39.4	5.3	11.9%	51.3	43.3	7.9	15.4%
Divorced	46.0	40.0	6.0	13.0%	51.5	43.3	8.2	15.9%
Married	46.6	40.9	5.7	12.2%	52.1	44.2	7.8	15.0%

Statistics Canada's National Population Health Survey since 1994.

Table 1 demonstrates the potential usefulness of HALEs. Taking life expectancy by income for males at age 30 as an example, those in the poorest income quartiles can expect to live on average an additional 43.3 years. Adjusted for health status, these same individuals can expect 36.8 equivalent years of "full" health, or the equivalent of 6.5 years in ill health.¹ Looked at another way, 15% of remaining life expectancy for this group will be in ill health. By contrast, those individuals in the richest income quartile can expect to live 48.3 years longer, or 5 years longer than individuals in the poorest quartile. This disparity extends to health, with richer individuals experiencing only 4.9 equivalent years or 10.1% of

their remaining life expectancy in ill health. The "health gap" between higher and lower income males is 6.6 years. When compared with poverty lines and income inequality measures, these striking disparities remain little known outside of the health policy research community.

By calculating measures such as HALEs or health status indicators on a regular basis, policy makers have access to a tool that can conceivably answer the question: How healthy are Canadians? As a monitoring tool, it can identify vulnerable sub-populations such as smokers, the disabled, or specific low income groups. Further, a HALE type measure can evaluate health interventions on these same sub-populations providing clinicians and health officials with objective measures

of the effectiveness of programs such as smoking cessation, health care practices, or a school break-fast/lunch program.

Health outcome measures are an emerging tool in assessing the health of populations. This includes administrative data sets, longitudinal surveys containing reliable health outcome measures, detailed and periodic assessments of vulnerable sub-populations, and cross-sectoral, multi-disciplinary cooperation. HALEs help shift the analytical balance from input to output measures. While these efforts are still at the early stages, the shift is important to Canada's ongoing efforts to improve the health of all.

Roger Roberge
Senior Associate,
Policy Research Secretariat

¹ "Equivalent" years refers to the sum of ill health experienced over an individuals remaining life at varying degrees of severity.

² Nault, F, Roberge, R, Berthelot, J-M, Cahiers Québécois de Démographie, Fall 96.

Eyewitness



Towards a Family-friendly Canada

The Queen's University International Institute on Social Policy annual conference, "Canada in International Perspective '99", is a remarkable 5 day examination of social policy with a Canadian accent and an international perspective. Day 4 of the conference (August 26) was dedicated to children and young families. It featured presentations from academics and practitioners, who employed a variety of disciplinary tools, ranging from psychology and sociology to economics and public administration.

Discussion also contained a substantial element of hardheaded political calculation. Tim Smeeding (Maxwell School) addressed the thorny taxpayers' NIMBW (Not In My Back Wallet) issue of "why should I pay to raise your kids?" Smeeding's answer mixes an appeal to equality of opportunity and the need to help overburdened families. He also makes the observation that children are public goods in that (properly raised) most will grow up to be more or less responsible, tax paying adults. If nothing else, there is a clear state interest in ensuring its own perpetuation.

Looking at the Canadian scene, Judith Maxwell (Canadian Policy Research Networks) noted that a historic "window of opportunity" existed to build "one of the last big pieces of social infrastructure that is missing" in Canada. Others agreed, though there was polite disagreement as to appropriate policy instruments. Katherine Scott (Canadian Centre for Social Development) suggested that "targeting bad; universalism good" be the operative mantra for children's policy, while "choice", tailoring, and the need for a portfolio of programs featured prominently in other presentations. Some viewed Quebec's positive approach to children with strong approval.

The intellectual basis of much of today's political impetus for re-thinking child and young families policy rests on a growing foundation of studies on early childhood development. Ray Peters (Queen's University) cautioned against extrapolating from dated demonstration (or small scale) studies to large scale implementation. For those interested in comprehensive analyses of "what we know and don't know about young children", he recommended studies from the Rand Corporation www.rand.org and the Packard Foundation www.futureofchildren.org

He also implored policy-makers to build long term funding into the evaluation of programs, as was done in Ontario's "Better Beginnings, Better Futures" program, whose initial results are expected in the fall.

Dan Offord (McMaster University) made a powerful presentation on early intervention and children's health. While the

Offord scorned the "drug'em down, Ritalin solution" — where, if all you have is a prescription pad, every fluctuation from the norm is a clinical condition. Instead, his emphasis was on raising social cohesion and civic mindedness.

incidence of dysfunctional and struggling kids is higher among the poor, these children exist in all income groupings. This "casualty class" is increasing with growing numbers of Canadian children exhibiting behavioural, emotional, and learning difficulties. Offord scorned the "drug'em down, Ritalin solution" — where, if all you have is a prescription pad, every fluctuation from the norm is a clinical condition. Instead, his emphasis was on raising social cohesion and civic mindedness. For him, a healthy community for kids and young families is one where all children are able to participate in sports and arts, where parents take responsibility for others' children, and where work places are family-friendly. It was evident from his presentation that more is needed to improve community life for children and young families in Canada.

Research to Action: *The Role of Health Services Research*

Over 2,000 clinicians, nurses, administrators, economists, policy-makers, and health service researchers gathered in Chicago June 27-29 at the 16th annual meeting of the American Health Services Research Association (AHSR) to discuss the role of health services research in the development of health policy. The AHSR conference is considered the premiere venue in the U.S. for researchers, the public, and policy makers to exchange information and set the agenda for future research directions.

The discourse at the AHSR meetings has evolved significantly over the past 2 decades. In the 1980s, the health care debate focused on providing a minimal level of health care coverage to all Americans (currently 45 million individuals have no coverage). As costs began to climb in the late 1980s and early 1990s, the debate shifted to cost containment in the form of health management organizations (HMOs). With a robust economy, the debate has now come full circle, and policy makers have again begun to explore the possibilities of extending coverage to all Americans. HMOs, once regarded as the champion of affordable health care, are experiencing a backlash as patients question increasingly limited treatment options. Uwe Reinhardt, a prominent U.S. health care critic from Princeton University, envisioned a future that features a 20/60/20 system — 20% of the population would receive world-class treatment, 60% would

receive less than satisfactory managed care, and 20% would receive no care.

While the emphasis of the conference was on the U.S. health care system, the Canadian experience was discussed in a number of sessions. In a session sponsored by the Commonwealth Fund, Robert Evans (University of British Columbia) characterized the current health care debate in Canada as one of equity. Evans asserted that over the past decade there has been pressure to shift the financial burden for financing the health care system from the more affluent segments of society to those of lesser means on the basis of a user pay argument. These poorer segments of society, particularly those residing in an institutional setting, are unable to support such a shift. In addition to equity considerations, various agents continue to evoke the spectre of a health care system in decline — overburdened and considerably under-financed. Although these agents (doctors/nurses) have contributed objective assessments on the state of system, their demands have focussed on increased salaries rather than issues of numbers or regional distribution. Further, current mortality and morbidity statistics do not bear out the assertion of a crisis in the system and instead paint a picture of enviable life expectancy, child mortality, and health status.

Jack Tu (Institute of Clinical Evaluative Sciences) presented research that compared the

prevalence and incidence of cardiac interventions (surgical) between Canada (Ontario) and the U.S. (New York state). **Surgical interventions were much more common in the U.S. than in Canada, where the treatment of choice tended to be monitoring and less-invasive pharmacological treatments. When these interventions were compared against mortality outcomes, there was no significant difference. The more aggressive and costly interventions practiced by U.S. surgeons did not result in more favourable mortality outcomes.** One caveat, however, was anecdotal evidence to suggest that surgical interventions did result in greater quality of life outcomes (fewer symptoms associated with angina, earlier return to work).

Several participants criticized Canada for a certain degree of “smugness” regarding the health care debate. It was perceived that whereas a vigorous debate was occurring in the U.S. concerning the structure of the health care system, including the use of new and innovative service delivery models, such debate was for the most part absent in Canadian public policy discourse. Canada, although critical of the U.S. system, was doing little to address some of its more serious issues, seemingly content in defining its system as “not American”. At the same time, these same participants did recognize that in general, Canada’s population health outcomes were to be envied and could be learned from.

Eyewitness



Skills Development in the Knowledge-Based Economy

On June 22-23, over 200 people gathered in Moncton to consider the challenge of skills development in a knowledge-based economy. The conference was organized by five major partners — Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA), Atlantic

Provinces Economic Council (APEC), Industry Canada (IC), Human Resources Development Canada (HRDC), and the Policy Research Secretariat (PRS). It combined international and national perspectives with a particular focus on the Atlantic

Provinces and the unique challenges of developing knowledge workers in and for that region.

The broad range of perspectives and, in particular, the regional focus led to a number of principal findings:

We need to take a very broad view of skills and their outcomes.

A society of skillful and adaptable individuals is the product of long and complex processes, involving many stakeholders, including families, governments, and private sector corporations. This point was driven home by several of the plenary speakers. Thomas Healy (OECD) reported on OECD and other research that suggested skills affect economic success and non-economic outcomes, such as social cohesion and quality of life. He pointed out that there was increasing emphasis on the "social nature of competence". Avrim Lazar (HRDC) reminded conference participants of the importance of investments in early childhood. In the policy roundtable at the end of the Conference, Elizabeth Beale (APEC) wondered if Canada lacked, or had given up, the ability to coordinate stakeholders and to think strategically about labour force development.

WHICH SKILLS?

There was debate and differences of opinion over which skill sets should be emphasized. Universities, community colleges, and even schools are under pressure

to build skills in areas thought to be more directly relevant to the knowledge-based economy. Some of the papers reported on efforts by universities to adjust their programs accordingly. These efforts do not sit well with some supporters of the traditional role and approach of universities. Conference participants were told of research suggesting that the skills that really matter in the knowledge-based economy — team building, leadership, self-management — may not be the kind of skills that tend to be associated with a narrow, vocational approach to training.

Skills development has winners and losers. Healey, Beale and Lazar all urged conference participants to remember that the knowledge-based economy (KBE) has its victims. Healey said there was a need to "focus on groups at risk." Saying that economic policy must serve human purpose, Lazar urged policy makers to be deliberate in choosing a combination of social and economic policies that will ensure that the KBE advances our quality of life.

The brain trickle and the national skills shortage myth. The Confer-

ence provided researchers with an opportunity to counter certain widely held policy misconceptions. For example, HRDC researchers told conference participants that they have found no evidence of a generalized skills gap in Canada. A number of presenters also took issue with exaggerated claims about a brain drain to the US, and the advocacy of a tax cut remedy.

Regional perspectives are fundamental. Problems can be obscured in national aggregations. The Conference helped participants realize the importance of taking regional perspectives on complex policy research issues. For example:

- Atlantic Canada is more rural than the rest of the country, and the KBE is largely an urban phenomena. By many key indicators (patents, workplace training, R&D business expenditure) of the KBE, Atlantic Canada trails behind the rest of Canada.
- The brain drain may be overblown in the country as a whole, with the brain gain from new immigrants far exceeding the loss of talent to (mostly) the US, but the brain drain is

- very real, and of long standing, in Atlantic Canada. The region attracts relatively few immigrants to offset its emigrants, both to other provinces and to the US.
- The structure of the economy matters. The private sector in Atlantic Canada consists mostly of small and medium size businesses, which has important implications for

training since small- and medium-sized corporations simply do not do as much training as larger corporations.

- A greater share of the population of Quebec and the Atlantic Provinces has only rudimentary literacy skills (58% in Quebec and 54% in Atlantic Canada) compared with 47% for Canada as a whole and 43% for Ontario.

Skills is only one dimension of a successful economy and society.

As Lazar said, skills are a "necessary but not sufficient condition." The discussion, particularly in Atlantic Canada, where there is a good supply of high-tech graduates, highlighted other potential barriers to a thriving knowledge-base economy, such as entrepreneurship and the dynamic effects of the clustering of a critical mass of high-tech corporations.

From the Cyberzone



Thinking Outside the Health Care Box

There's growing interest worldwide into what makes people healthy beyond the traditional emphasis on the health care system. Here are some sites of interest.

DEPARTMENT OF EPIDEMIOLOGY & PUBLIC HEALTH, UNIVERSITY COLLEGE LONDON

<http://www.ucl.ac.uk/epidemiology/>

The Department has been home to a number of advances in population health research, including Michael Marmot's study of income, status and health outcomes among British civil servants, and innovative health surveys of England and Scotland. This tradition of excellence continues with the International Centre for Health and Society that hosts seminars for health practitioners. A comprehensive list of staff publications is provided on the site.

NATIONAL CENTRE FOR EPIDEMIOLOGY AND POPULATION HEALTH, AUSTRALIAN NATIONAL UNIVERSITY (NCEPH)

<http://nceph.anu.edu.au/>

This multidisciplinary research centre is committed to improving health, both nationally and internationally. Its research and education focuses on the areas of epidemiology, population health, and public health policy and practice. The site profiles the

Centre's research on communicable diseases, environmental health, integrated health care systems, and health inequalities. Working papers, discussion papers, and publications on women's and indigenous peoples' health, are listed on the Web and are available upon request. Currently, the Centre is conducting a feasibility study for a national collaboration project on health and socio-economic status, entitled *the Health Inequalities Research Collaboration*. A discussion paper and the first workshop report about this initiative is available on-line.

VERONA INITIATIVE

<http://www.who.dk/Verona/main.htm>

The Verona Initiative, led by the World Health Organization's Regional Office for Europe, is an effort to address and debate the question of how to invest in health by improving the surrounding economic and social environment. The Initiative is responsible for hosting three symposia, the second of which takes place in the fall of 1999 and builds on previous international conferences and initiatives. The site contains selected papers from a European context and a summary of the first symposium, "Benchmark I". The Initiative is also linked to *Health 21*, the WHO European Region's "Health for All Policy Framework".

Looking Outward

A Global Perspective on Health

A look back at the astounding progress we've made in improving health and a look forward at the challenges to come — that is the focus of the *World Health Report 1999: Making a Difference*, the first report published by the World Health Organization (WHO) under the leadership of Gro Harlem Brundtland.

In her introduction to the Report, Brundtland emphasizes one of the lessons she learned during her innovative stewardship of the World Commission on the Environment and Development (Brundtland Commission): **"You cannot make real changes in society unless the economic dimension of the issue is fully understood."** Since governments will be slow to act until the costs of poor health and the rewards from investment in health are known, she has set collecting, analyzing, and spreading the evidence of this relationship as a goal for WHO.

Certainly, it can be hard to keep in perspective the striking gains made in health over the past century, or indeed over the past two decades since WHO adopted the goal of "Health for All" in Alma-Ata in 1978. The health status of billions of people has greatly improved through better primary care, improvements in living standards, and the generation and application of new knowledge about diseases and

their control. Consider the following: life expectancy in Chile for both men and women has gone up an astounding 45 years since the start of the century. Health improvements have also contributed to the rapid economic growth enjoyed by many countries — explaining one-third to one-half of East Asian economic growth, according to the Asian Development Bank. Clear evidence that the social ledger carries an important economic bottom line.

Ironically, these improvements have created a new set of challenges. As the report puts it, "The world today is perhaps somewhat past the halfway point of a two-century period during which the demographic characteristics of the human population will have been totally transformed." As countries pass through this change, they face an increase in population, rising elderly dependency ratios, and fundamental changes in the most common causes of death, from primarily infectious diseases to non-transmittable illnesses such as neuropsychiatric illnesses, cancer and heart disease. The aging society is one of the key policy issues going into the next century (see *Horizons*, Vol. 2, Number 2).

Another issue identified by the report is the problem of those left behind in this transition. Not only the poor countries of the

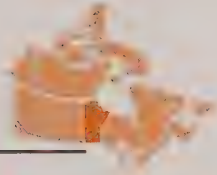
world, but the poor in every country make up the "epidemiologically polarized sub-populations" which continue to face avoidable disease, malnutrition and complications of childbirth, despite the inexpensive and effective tools already available. **"... Over a billion people will enter the 21st century without having shared in these gains: their lives remain short and scarred by disease."**

The rest of the report focuses on how to meet these challenges into the next century. Some of the ways identified include strengthening health systems, achieving greater efficiency while renewing progress towards universal coverage, addressing the health burden of malaria in developing countries, and combating the "tobacco epidemic" with its huge health and economic costs.

The World Health Report closes with a review of the challenges preventing good health and a high quality of life worldwide. It emphasizes the need for leadership, and encourages greater focus on diseases that disproportionately affect the poor, building a proactive response to threats to good health, improving health systems, and expanding the knowledge base.

The World Health Report 1999: Making a Difference. World Health Organization: Geneva, 1999. Available online at <http://www.who.int/whr/>

Across Canada



Manitoba's Academics at the Interface

To have a healthy country, not only must we make sick people well; we need to know what makes people sick in the first place. Will we make the Canadian population healthier if we increase spending on health care? Conversely, will we do harm if we decrease it? What would be the impact of shifting our investments to other programs that affect health? Questions like these are the focus of research at the Manitoba Centre for Health Policy and Evaluation (MCHPE).

Part of the Faculty of Medicine at the University of Manitoba, the MCHPE examines patterns of illness in the Manitoba population, studies how people use health care services, and describes factors that affect health. The foundation for much of its research is a large database, comprising data routinely collected for the administration of Manitoba's publicly insured health care services, as well as Statistics Canada and survey data. Recently, the MCHPE received funding from the Canada Foundation for Innovation to add social services and education data to this database, thus expanding the Centre's capabilities to study factors that influence health.

The MCHPE's pioneering research into the effect of socioeconomic differences on health has been widely recognized. This research suggests a persistent social gradient in health: on average, people who are the poorest and least educated are sicker than people in the middle, who in turn are likely to be sicker than the wealthiest and best educated. Canada's publicly-financed health care system has been very good at providing health care – physicians, drugs, and hospital care – to those who need it most. But the provision of health care does not appear to influence this gradient. Poorer people remain sicker, on average, despite their access to care. How to influence the social gradient in health is a question that MCHPE continues to study.

One of MCHPE's strengths is that it conducts research that is policy-relevant, while working at arm's length from government. Although it is a University research unit, its researchers work closely with government in defining research questions and communicating results to policy developers. The interaction with policy makers is one of the themes of MCHPE's recent book, *Academics at the Policy Interface*.

This book outlines the MCHPE's research findings on the social/public policy determinants of health, and reflects on its experience regarding the dissemination and integration of research into policy-making. The book is in the form of supplement to the journal *Medical Care* (June 1999).

The Manitoba Centre for Health Policy and Evaluation's recent reports—including summaries, and complete reports – are available from its Web site. Visit <http://www.umanitoba.ca/centres/mchpe> and click on "Reports."

Carolyn DeCoster and Charlyn Black
Manitoba Centre for Health Policy and Evaluation

WANTED

Ideas

The policy research and ideas environment is in constant change. Despite what you may have heard, no single organization, discipline, or source has all of the answers or even all of the questions. **We are on the lookout for cutting edge research, ideas and knowledge in public policy to profile in *Horizons*.** If you know of some noteworthy horizontal policy research, please contact Allen Sutherland at a.sutherland@prs-srp.gc.ca or call (613) 943-2490.

Thanks.

Academics at the Policy Interface can be ordered for \$19.95 from: Health Sciences Bookstore, 140 Brodie Centre, University of Manitoba, Winnipeg, MB, Canada, R3E 3P5, Tel: (204) 789-3601 or email: medbookstore@umanitoba.ca

Guest Columnist

Canada's First Generation of Visible Minorities Comes of Age

One of the challenges facing Canadian policy makers is to understand and connect to Canada's first generation visible minorities. With distinct experiences that fit neither the lives of their parents nor those of the mainstream, this segment of the Nexus Generation (Canadians aged 18 to 34), what it believes in, and how it defines itself will be essential to formulating sound public policy in the future.

WHO IS THE NEXUS GENERATION?

The Nexus Generation is made up of 7 million Canadians between the ages of 18 to 34. A significant proportion of Nexus (20%) is composed of visible minorities. The hidden value of this Generation lies in its identity — an identity which functions as a link or “nexus” between the past and the future, between the Industrial Age and the Information Age, between the Baby Boomers and their kids, and between the Industrial Revolution and the Technological Revolution. Nexus is the transitional generation, bridging new realities with existing values.

WHY DO FIRST GENERATION VISIBLE MINORITIES MATTER?

The fact that currently two-thirds of the visible minority population in Canada are under the age of 34, highlights the need for decision makers to recognize what motivates this group. The number of visible minorities in younger generations is even higher. According to a recent article in *MacLean's Magazine*, one of the defining characteristics of Generation Y, ages 5 to 15, is the fact that it is the most racially diverse Generation ever, with 1 in 3 individuals being non-Caucasian.

DUAL CULTURAL IDENTITY

The key to understanding first generation visible minorities lies in their dual cultural identity — two sets of values, two languages, often two wardrobes, two sets of movie stars and music videos, two kinds of humour, and two lives — one at home and one “out there”.

However, one of the myths that persist about this group is that the first generation is highly

assimilated into Western society. The reality, as Marye Tharpe, an expert in multicultural marketing and communications at the University of Texas explains, is that for the first generation, acculturation does not mean assimilation. Rather, it means integrating the values of mainstream society with those of their parents' culture. As Pierre Wu, CEO of the Asian Business Consortium, an on-line community for Asian North Americans explains, one culture, almost always the culture learned at home, forms the “core” values held by this group. For this group, who they marry, how they raise their kids, the languages they speak, and their relationships with their families are guided by values from their parents' culture, not that of the mainstream. However, when it comes to work, socializing, hobbies, education etc., this group tends to draw more on the Western values they have learned.

UNDERSTANDING FIRST GENERATION VISIBLE MINORITIES

A. THE FAMILY CONNECTION

The other common experience that defines first generation visible minority individuals is this group's unique relationship to their parents. Unlike most children from Canadian families, first generation visible minorities watched their parents start their lives in a new country in order to provide better opportunities for their children. As Wu explains, these children, now adults, remember very well the sacrifices their parents made. Vacillating between a sense of gratitude and guilt, this group has a deep respect for their parents and the values they wish their children to live by.

In addition, first generation visible minorities, unlike mainstream children, were and still are in the unusual position of knowing more than their parents from a very young age. Learning a new culture and language more quickly, these children acted as translators and advisors for their parents from a young age and continue to carry out this function even now.

Continued on page 23

Making the Office Nexus-Friendly

Optimistic but skeptical. Saavy. Adaptable. Highly educated. Interested in "community" but disconnected from government. These words and phrases were used by Jennifer Welsh, partner with d-code inc., to capture the attributes and attitudes of the Nexus Generation, the cohort of Canadians roughly between the ages of 18 and 34. Welsh spoke at a recent forum, "Understanding the Nexus Generation", that was organized in Toronto by the Policy Research Secretariat.

challenge for all employers, participants were told, but especially for the public service.

Why? Welsh and others suggested the reasons were more complicated than restricted employment opportunities. The "decline of deference" and low level of trust in public institutions has been a factor that cuts across all generations. On a related note, many observed that in the 1960s and 70s government was an obvious choice for young people "who wanted to make differ-

as well that this group is looking for a dynamic, fluid and "entrepreneurial" place to work (read: premium on experience and personal development, not employment security). Participants argued that opportunities, not taxes, may be pulling some of their peers south of the border. Quality of life — a sense of community in the workplace and the ability to balance work and family life — is key. A practical suggestion put forward for a retention strategy involved developing tools (e.g., surveys) for Nexus employees to relate levels of job satisfaction on an ongoing basis.

Perception also seems to be a factor. "Government is an exciting and rewarding" career choice said a number of the government employees (both the young and the not-so-young) and others who were in attendance. What's needed is to communicate this message to potential next or current Nexus generation public servants.

According to a study undertaken by the Public Management Research Centre, prepared for the Public Service Commission of Canada, as of March 1997, 8.1% of full-time or "interdeterminate" federal government labour force was under the age of 30 and 12.4% were between the ages of 30-34.

Facing the Challenge: Recruiting the Next Generation of University Graduates to the Public Service, Government of Canada 1998, p. 17-18. This document is also available on the Internet at <http://jobs.ca.ca/recruit/dl/univeng.pdf>

The 50+ people in attendance, including many would-be Nexus Generation members, spent an evening, "talking about their generation". Interestingly, the conversation over the course of evening tended to gravitate towards "capacity" and human resource issues — the recruitment and retention of young knowledgeworkers in the labour force. This constitutes a chal-

enge". Troubled economic times and government cut-backs over the past decades have had a lasting impact on Nexus, many of whom have grown up never having seen government "dream or build something".

A revitalized policy agenda, then, may help entice more Nexus to the public service. In terms of environment, we heard

As a follow-up to this forum, the Policy Research Secretariat has launched an on-line discussion group devoted to "Understanding the Nexus Generation" which will run as a pilot project until October 1. Visit nexus-subscribe@topica.com for instructions on how to join.

Peters, Joseph. An Era of Change: Government Employment Trends in the 1980s and 1990s. CPRN, 1999. Available at <http://www.cprn.org/>

Research Brief

A Foundation for Evidence-Based Decision-Making: Indicators of Employment and Working Conditions

Imagine that a leading research scientist announces that he has irrefutable proof that people who experience unemployment lead shorter, less healthy lives than those who do not experience unemployment. But he doesn't stop there. He also announces that he has irrefutable proof that people who experience job insecurity, i.e., people who are worried that they will lose their job, lead shorter, less healthy lives than their colleagues with job security. And he makes the same claim about people who have high-strain jobs: people who have to perform tasks that are psychologically demanding but who have little latitude in how they perform these tasks lead shorter, less healthy lives than people who have low-strain jobs.

Now imagine that you're a policy maker charged with developing population-level indicators to monitor the condition of a population or of sub-groups within a population. You hear about the research scientist's announcement. And you know that in a determinants-of-health context, policies and programs are typically conceptualized, developed and evaluated at the level of individual health determinants like those mentioned in the announcement. It therefore makes sense to focus on indicators related to determinants of health like those mentioned in the announcement, rather than on indicators related to the down-

stream health consequences of these determinants. You consider focusing on the unemployment rate, the proportion of people reporting that their jobs are insecure, and the proportion of people with high-strain jobs.

Since no research scientist has made such a pronouncement and no policy maker has leaped forward with a proposal to track a set of population-level indicators, we set out to provide the basis for evaluating the applicability of population-level indicators related to employment/working conditions for use in a determinants-of-health context. We developed a framework of relevant labour-market experiences, systematically reviewed studies that assess the association between measures of these experiences and measures of health, and reviewed related measures at the population level that could immediately or in the short-term be used as population-level indicators.

While the results of our systematic review don't allow us to be quite as confident as the research scientist described above, we can recommend a set of population-level indicators related to the availability and nature of work with each indicator graded by the strength of supporting evidence. We base these recommendations on a comparison of possible population-level indicators with the data from and validity of studies that assess the association between

individual-level measures and health. The first three population-level indicators require data that are already routinely collected and made publicly available (and our grade of support for the recommendations is provided in brackets):

- a) unemployment rate (strong);
- b) long-term unemployment rate (limited);
- c) permanent lay-off rate (limited);

The other population-level indicators require data that are not routinely collected (and our grade of support for the recommendations is provided in brackets):

- a) insecurity associated with pending job loss (limited)
- b) insecurity associated with possible major organizational change (limited)
- c) insecurity associated with actual major organizational change (limited); and
- d) job strain, using a model developed by Robert Karasek and Tores Theorell which examines the psychological demands of a job and the decision latitude given to the person in the job (medium).

These population-level indicators can be used to monitor the employment- and work-related determinants of the levels of health status in a population or in population sub-groups and thus to inform the conceptualization, development, and evaluation of policies and programs related to these determinants.

Continued on page 23

Evidence on Four Determinants of Population Health

The population health approach looks at a wide range of factors, both individual and social, that determine health status. Four “emerging” determinants of health are considered here: **income inequality, early childhood influences on adult health, non-work and work-based control, and social capital.**

Each determinant is represented by a broad range of indicators and measures at varying stages of development. The measures of non-work (locus of control, hardiness, self-efficacy, sense of coherence) and work control (demand/control, effort/reward), for example, have existed and evolved over several decades, while the measures of social capital are relatively new. The concept of social capital is still being defined, debated and constructed, and so too are the indicators used to measure it. As a result, this determinant still faces problems of construct and content validity. Indicators and hypothesized mechanisms of early life effects on adult health are chiefly threatened by the distant nature of the relationship, and as a consequence, by the considerable potential for confounding factors (such as socio-economic status). Income inequality, about which there is at least some agreement in terms of measurement, lacks a clear theoretical underpinning for the pathway through which it affects health. While there remain some issues regarding the specific measures and indicators for each emerging determinant, this does not negate the potential importance of each with respect to the health of populations.

The evidence linking these determinants to health is still being developed. Increases in income inequality measured through the Gini coefficient or other means, and decreases in social capital as measured through levels of trust and association membership, for example, are associated with increased rates of mortality at the population level. Increased control versus demands at work provides a protective effect against mortality and morbidity from cardiovascular disease. There is, however, a great deal of variance in the degree of association found. For example, study estimates of the ability of income inequality to explain the socio-economic gradient

found in mortality range from 0 to 75%. Similarly, the evidence linking early life influences to adult health is only now beginning to coalesce around fundamental themes, concepts, and indicators, and lags considerably behind other areas in development of measurement tools.

While each determinant is individually linked to health, they do not necessarily function independently of one another. Emerging evidence clearly suggests that there are possible links among these determinants. For example, income inequality has been linked to both social capital and childhood health. Social capital was found to mediate the relationship between income inequality and health, such that the effect of the latter on health was reduced. Why this happens is not known. Social capital has been associated with various childhood and adolescent outcomes which may, in the long run, affect adult health. The cumulative effects of sustained income inequality during early childhood may have long term implications for adult health. It is imperative, therefore, that determinants of health are considered within a broader context in order to more fully understand their relationship to each other, and ultimately to health.

The current evidence appears to indicate some level of association between the identified determinants and health. Our understanding, however, of precisely how these determinants interact with each other, and ultimately affect health, is clearly at a nascent stage. We should continue to pursue these determinants, because increasing our understanding about the causes of poor health outcomes is critical to the identification of effective policy levers required to effect any change in the health of populations.

Kimberlyn M. McGrail,
 Aleck Ostry,
 Vince Salazar Thomas,
 and Claudia Sanmartin

Determinants of Population Health: A Synthesis of the Literature, Final Report to Health Canada, December 1998.

E-mail to the Editor



DEAR SIR:

I was a bit surprised to open my copy of "Horizons" (April 1999 issue) and read on Page 18 that "Economics at its Best" was the 1999 meetings of the American Economics Association in New York. Since I was there, and in fact gave a paper on "Trends in Well Being in Canada and the US", I agree that many of the sessions were excellent, but not all. For Canadian policy purposes, moreover, one might want to refer to data on Canada, or to theoretical studies that are framed with Canadian realities in mind — in general, one might not want to assume reflexively that whatever happens in New York is "The Best", particularly in a Canadian "policy research" context.

The 1999 Meetings of the Canadian Economics Association, whose conference programme is available on the Web at <http://economics.ca/conference.html>, provide some evidence that Canadian economists *are* addressing many of the crucial issues that face Canadian society, and their work is available *here*.

There is currently a good deal of concern with Canada's productivity performance and its implications. A delegate to the CEA who was interested in the underlying causes of Canada's productivity performance could have chosen Friday sessions on "Causes and Consequences of R & D" and "The Adoption of New Technology", followed by sessions on "Intellectual Property" and "Better Measures of Economic Activity". On Saturday, this delegate might well have chosen to attend the sessions on "What Explains the Canada-US Manufacturing Productivity Gap?", "Productivity in Canada", "Are Canadians Better Off in 1999 than in 1989?" and "Has the Quality of Working Life Fallen?". On Sunday morning, the session on "Incentive Pay" and on "Recent Developments in the Study of Innovation" would also have followed up the same line of interest.

However, productivity trends are not the only crucial economic policy issue facing the Canadian economy. The depreciation of the Canadian dollar relative to the US dollar has recently been a major issue, and a crucial strategic decision for Canada in the longer term is whether to continue with a floating exchange rate, or move to a fixed exchange rate, or possibly even adopt the US dollar. Delegates interested in this set of issues would probably have chosen the Friday

sessions on "Exchange Rate Fluctuations", "Purchasing Power Parity and the Real Exchange Rate" and panel discussions on "Why is the Value of the Canadian Dollar So Low?" and "Canadian Exchange Rate Policy". The issue was examined again in depth on Saturday in sessions on "Lessons from Recent Currency Crises", "Choice of Exchange Rate Regimes" and "Global Financial Instability". In addition, the featured speaker at the noon Purvis lunch spoke on the case for North American Monetary Union.

For many people in Canada, economic growth is no longer seen as an unalloyed blessing, since there is a new level of consciousness about the possible effects of the economy on the environment. A full day of sessions on Friday focussed on global warming and its economic implications. On Saturday, there were sessions on "Economics of the Fishery", "Environmental Policy and its Implications", "Environmental Regulation" and "Estimating Environmental Benefits" and on Sunday morning, sessions on "Trade and the Environment" and "Trade, Property Rights and Endangered Species".

Rising levels of economic inequality and poverty are also a major issue for Canadian society. Friday saw sessions on "Trends in Income Distribution in Canada", "Poverty Trends", "Wealth Inequality in North America" and "Inequality in Canada: Trends, Causes, and Consequences". On Saturday, there were two morning sessions on "Economics of Social Assistance" and afternoon sessions on "Children and Neighbourhoods" and "Issues in Social Policy", "Cohort Effects on Wages" and "Returns from Work for Young and Old". On Sunday morning, the session on "Poverty Indices and Inference" and the State of the Art survey on "Income Inequality: Is Canada Different or Just Behind the Times?" followed up the same theme.

When one thinks of the major policy issues faced by the federal government over the last dozen years, it is clear that three of the biggest decisions were the Free Trade Agreement, the adoption of "price stability" as the sole objective of monetary policy and the elimination of the budget deficit (plus what to do with an emerging fiscal surplus). The issues raised by Trade policy, Monetary policy and Fiscal policy remain crucially important and were examined in depth.

Economists are also sometimes concerned with the micro problems of specific industries — for example the sessions on Sunday on “Bank Mergers and Competition in the Airline Industry” or the Saturday afternoon sessions on “The Economics of Drugs” or “Electricity Deregulation”. An issue like immigration raises, however, broader concerns — which were addressed in sessions on Friday morning and on Saturday morning. Broader still was the perspective proposed in the Innis lecture by Shelley Phipps on “Economics and the Wellbeing of Canadian Children”.

This letter has tried to illustrate the depth, as well as the breadth, of the research results presented at the 1999 CEA. However, it is not my intention to try to discuss the social importance of every one of the 142 sessions at the 1999 Meetings. Furthermore, these sessions represent only a sampling from the research agendas of Canadian economists, since

much research is presented at specialist meetings and at international conferences. The general point that I want to make, however, is that Canadian economists are examining many of the issues, both small and large, which concern Canadian society.

Of course, we could do better. Some issues are not being sufficiently examined. Money does matter. Economists (like other social science researchers) could do an even better job with more resources. However, the point of this letter is to emphasize that there is a solid record of achievement on which to build, here in Canada.

Yours sincerely,
Lars Osberg
President
Canadian Economics Association
McCulloch Professor of Economics
Dalhousie University

Alternative Thinking on Income Distribution and Health

“The implication of a “population health” approach to health policy is that policies to improve population health may now have to include policies to address living and working conditions and the physical environment, as well as the more traditional health policy concerns such as personal health practices or “lifestyles” and health services. But policy-makers do not seem ready to pursue the “population health” approach to its logical conclusion...it seems clear that a concerted effort to address the inequitable distribution of income as a way to improve the overall health of the population is not yet on the policy agenda in Canada.”

Townson, Monica. *Health and Wealth: How Social and Economic Factors Affect our Well Being*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, 1999, p. 15 - 16.

Mapping DNA Policy

Some policy fields are notable for questions not answers. Biotechnology and the human genome are such areas. Asking the correct questions will be essential to formulating sound public policy on the human genome, and, at this stage, identifying the correct questions is both a challenge and an imperative. To help in this endeavour, the Department of the Solicitor General held an innovative Human Genome Workshop on February 24, 1999 that explored some of the issues surrounding this emerging and fast-changing policy area.

The workshop looked at the science and economics of the human genome as a means of furthering understanding of potential social justice, human rights, and health policy implications of human genome/biotechnologies. Issues such as cross-species genetic manipulation to increase food production and the creation of genetically altered animals whose organs might be suitable for human transplants, i.e., xenotransplantation, were explored. Another issue that loomed large was the uses and possible abuses of DNA banks. Such banks might aid the development of pharmacogenomics, i.e., the tailoring of drugs to individual or group genetic markers. However, in a scenario reminiscent of the movie *Gattaca*, individuals with particular risk factors might find themselves exposed to discrimination in such areas as life insurance, employment, or access to medical treatment. As the biotechnology revolution takes hold the number of policy-related questions, dilemmas and even paradoxes is likely to increase dramatically.

For an introduction to human genome issues see:
<http://www.sgc.gc.ca/WhoWeAre/PPC/eScan.htm> and *The 1998 Canadian Biotechnology Strategy: An Ongoing Renewal Process*. Industry Canada, 1998.

Eyewitness



Managing Horizontal Policy

Responding to the emergence of horizontal issues in such areas as cyber-terrorism and international crime, as well as the need to coordinate approaches among other government departments, the department of the Solicitor General sponsored an officer development workshop on "Effectively Managing Horizontal Policy" on June 3, 1999.

UNDERSTANDING HORIZONTAL POLICY

Alex Himelfarb, Co-chair of the Policy Research Initiative and Deputy Minister of Heritage Canada, opened the session with a discussion of the meaning of horizontal policy. For Himelfarb (and many others), horizontality is an "ugly word". While "horizontality is not new, there is a lot new about it". Certainly globalization, the information communications revolution, and growing societal differentiation have added complexity to the policy environment. It is increasingly necessary to internationalize the domestic; and domesticize the international.

Himelfarb also stressed the intellectual impetus behind perceptions of growing horizontality. Gone are the days of the over-confident Keynesian consensus on government's positive role. Fiscal constraint and citizen distrust of government and its effectiveness are features of the new environment. Rather than lament this situation, Himelfarb reminded the audience that "doubts are the beginning of learning and knowledge". When issues are daunting, cooperation may be the sole path available.

Network approaches will be essential to future success in addressing horizontal issues. This means making long term investments in partnerships with other orders of government, stakeholders, and

citizens. While recognizing the often under-appreciated time and labour costs of developing such partnerships, Himelfarb noted that working horizontally, reflecting diversity, and developing organic, flexible mechanisms were particularly well suited to balancing the economic and social aspects of the human purpose.

ASPECTS OF PARTNERSHIP

The rest of the session addressed different aspects of improving partnerships to address horizontal issues.

Janice Charette (Justice Canada) led off with a discussion of team building, providing numerous practitioner tips. She emphasized the importance of shared commitment to a team's success, as well as the need for clear ground rules, co-location, and sensitivity to the interests of different participants. Gilles Paquet (University of Ottawa) spoke on leadership. Today's leaders of horizontal policy "influence the community to face its problems." He was sceptical of government's ability to develop mean-

ingful partnerships and encouraged executives to listen more, and be "accepting of the chaos" that comes with delegation.

Jim Mitchell (Sussex Circle) spoke on networking. While the term carries a "grasping" and "manipulative" connotation, developing working relationships with colleagues is important at every level. Officers need to "scheme virtuously" by "seeing their job as extending beyond their immediate environment". In this hopeful vision of the officer's role, "trust matters more than authority" and effective networking starts with making time for a coffee, breakfast or lunch with colleagues.

Gone are the days of the over-confident Keynesian consensus on government's positive role. Fiscal constraint and citizen distrust of government and its effectiveness are features of the new environment. Rather than lament this situation, Himelfarb reminded the audience that "doubts are the beginning of learning and knowledge". When issues are daunting, cooperation may be the sole path available.

Continued from page 16

B. THE PERPETUAL STRUGGLE TO "FIT IN"

As with their mainstream Nexus cousins, paradox and instability are continuous themes running throughout the lives of first generation visible minorities. Faced with the daunting task of reconciling what one culture holds desirable and the other deems unacceptable, this group has had to carefully pick and choose its values, and the situations in which to express them. Growing up with belief structures that

cannot fit their reality 100% of the time, this group has had to seek out and manufacture their own icons and structures of stability.

POLICY IMPLICATIONS

The distinct value of this group lies in their uncanny ability to function as a two-way access point between the mainstream and the immigrant communities inhabited by their parents. In light of their unique relationship to their parents and their distinct hybrid cultural identities, first generation visible minorities

hold enormous potential for connecting to immigrant communities. By understanding and leveraging this group's unique cultural position, policy makers can communicate, service and target Canada's multi-cultural communities more effectively.

Bani Dheer and Robert Barnard work at d~Code, a firm that helps organizations understand, attract, and retain members of the Nexus Generation as consumers, employees and citizens. They can be reached at www.d-code.com or at 1-800-448-4044 for comments or queries.

Continued from page 18

The limitations of population-level studies for circumstances in which the relationships are posited to exist at the individual level mean, however, that the population-level indicators that we recommend cannot be validated. That is, while the choice of an indicator, e.g., the unemployment rate, will be based on evidence of an association between a related individual-level experience (unemployment) and an individual-level health outcome, we cannot validate the choice of an indicator by assessing the association between the population-level indicator and population-level health status. Nevertheless, this project lays a solid foundation for evidence-based decision-making in the choice of population-level indicators related to employment/working conditions.

John N. Lavis, Cameron A. Mustard,
Jennifer I. Payne, Mark S.R. Farrant

Lavis et al. *Employment/Working Conditions and Health: Towards a Set of Population-Level Indicators*, Final Report to Health Canada, October 15, 1998.
Contact: jlavis@iwh.on.ca

Developing indicators that reflect community values

"... indicators are only useful if the process of developing and using them engages the community as a whole in examining what it wants to be, where it wants to go and what its values are; if the process provides useful and usable information to the community; and if the process increases the community's knowledge and power. The development of indicators should be looked upon as an opportunity for increasing public and political education and awareness as to health and its determinants, and to explore ways of creating healthier, more sustainable, more equitable, safer, more livable and prosperous communities."

Hancock, Trevor, Rick Labonte and Rick Edwards. "Indicators that Count! - Measuring Population Health at the Community Level", Final Report to Health Canada, November 1998, p. 108.

PRS Horizons Team

Editor

Allen Sutherland

Contributors

Sushma Barewal	Heloise Mitchell
Michael Brett	Margaret Moore
Tamara Candido	Tracie Nofle
Robert Kunimoto	Annick Rollin
Gaétan Lafortune	Roger Roberge
Catherine Larmer	Nancy Shipman
Linda Lemieux	Gita Sud
Julie Lindblad	Peggy Sun
Alfred Leblanc	Johanne Valcourt
Michael MacKinnon	

Design & Layout by:
Zsuzsanna Liko Visual Communication

Horizons is published bi-monthly by the Policy Research Secretariat to share information among the public and private policy research community.

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: a.sutherland@prs-srp.gc.ca
Phone: (613) 947-1956
Fax: (613) 995-6006

© Public Works and Government Services Canada, 1999

Did you know?



The Grim Consequences of Illness in Canada

An estimated 329,000 Canadians (aged 15 and older) began smoking for the first time in the two-year period between 1994 and 1996. About one-half of those started smoking during this period became daily smokers. By contrast, of the approximately 5.6 million Canadians who reported smoking everyday, 556,000 quit and 179,000 reduced their smoking to only occasionally.

National Population Health Survey, 1994/95 (Cycle 1) and 1996/1997 (Cycle 2). Statistics Canada.

The total cost of illness in Canada in 1993 was estimated at 156.9 billion (\$71.7 billion in direct costs and \$85.1 billion in indirect costs). The largest component of direct costs was hospital care (\$26.1 billion) followed by the cost of physician services (\$10.4 billion), drugs (\$9.9 billion), miscellaneous health expenditures (\$9.3 billion) and health science research (\$752 million). The largest component of indirect costs was the value of time lost due to long-term disability (\$38.3 billion).

Moore, R. et al. Economic Burden of Illness in Canada. Health Protection Branch, Health Canada. 1993.

The link between health, income, and social status indicates that Canadians in the highest income bracket live longer than those in the bottom bracket. Approximately 50% of the men in the poorest neighborhoods will live

to age 75. By contrast, 70% of the men in the richest neighborhoods will reach the age of 75.

Wilkins, R., Mortality by Neighbourhood Income in Urban Canada, 1986-1991. Statistics Canada.

In 1995, over 210,000 people died in Canada. The leading cause of death was cancer, accounting for 27.4% of all deaths. Diseases of the heart followed closely, accounting for 27.3% of all deaths. The remaining ten leading causes of death in order were cerebrovascular disease (7.4%), chronic obstructive pulmonary diseases (4.4%), accidents (4.2%), pneumonia and influenza (3.5%), diabetes (2.6%), diseases of the arteries, arterioles and capillaries (2.3%), diseases of the central nervous system (2.3%), and suicide (1.9%).

Selected leading causes of death, 1997. Cat. 84-210-X1B, Statistics Canada.

A male at age 15 (1994) can expect to live on average another 60.3 years. Similarly, a female at age 15 will live on average another 66.6 years. Not all of these years of life, however, will be in good health. When morbidity is factored into life expectancy, the average 15 year old male can expect 5.9 equivalent years of ill health over the course of their life time or 9.8% of their life expectancy. Similarly, females will on average experience 7.9 equivalent years of ill

health or 11.9% of their remaining life expectancy.

R. Roberge, J-M Berthelot, and MC Wolfson. Adjusting Life Expectancy to Account for Morbidity in a National Population, Quality of Life. 1997.

Young adults, particularly young males, were more likely to engage in multiple-risk behavior. Risk behavior is defined as binge drinking, cigarette smoking, sex without a condom, and sex with multiple partners. The National Population Health Survey (1994/95) reported the those aged 20 to 24 were considered to be most a risk with 22% of men and 17% of women in this age group engaging in at least three of four risk behaviors. In contrast, 19% of men in this age group and 31% of women reported that they had tried none of the risk behaviors.

Multiple-risk behavior in teenagers and young adults, Health Reports, Cat. 82-003. Autumn 1998.

Cardiovascular disease in Canada in 1993 accounted for \$7.4 billion in direct costs and \$12.4 billion in indirect costs. The direct costs of the next 3 largest groupings, musculoskeletal disorders, injuries, and cancer, were relatively small at \$2.5, \$3.1, and \$3.2 billion respectively. Although these categories had low direct costs, the indirect share was large at \$15.3, \$11.2 and \$9.8 billion.

Moore, R. et al. Economic Burden of Illness in Canada. Health Protection Branch, Health Canada. 1993.

Le saviez-vous...



Les tristes conséquences de la maladie au Canada

En 1994-1995, les jeunes adultes, particulièrement les jeunes hommes, étaient plus susceptibles de se livrer à des comportements à risques multiples. On entend par comportement à risques l'abus d'alcool, le tabagisme, les relations sexuelles sans condom et les relations sexuelles avec plusieurs partenaires. Selon l'Enquête nationale sur la santé de la population de 1994-1995, les jeunes âgés de 20 à 24 ans étaient ceux qui prenaient le plus de risques, 22 % des hommes et 17 % des femmes de ce groupe d'âge ayant déclaré s'être livrés à au moins trois des quatre comportements à risque. Toutefois, 19 % des hommes et 31 % des femmes de 20 à 24 ans ont dit n'avoir eu aucun de ces comportements.

Comportement à risques multiples chez les adolescents et les jeunes adultes, Rapports sur la santé, n° 82-003, automne 1998.

En 1993, les maladies cardio-vasculaires au Canada ont entraîné des coûts directs de 7,4 milliards de dollars et des coûts indirects de 12,4 milliards. Les trois autres plus importantes catégories de maladie, soit les maladies musculo-squelettiques, les blessures et le cancer, ont engendré des coûts directs relativement faibles de 2,5 milliards, 3,1 milliard et 3,2 milliards de dollars, respectivement. Les coûts directs de ces maladies ont été relativement modestes par comparaison à leurs énormes coûts indirects, qui se sont élevés respectivement à 15,3 milliards, 11,2 milliards et 9,8 milliards de dollars.

Moore et coll. Le fardeau économique de la maladie au Canada, Direction générale de la protection de la santé, Santé Canada, 1993.

comparaison, 70 % des hommes des quartiers les plus riches atteignent l'âge de 75 ans.

Wilkins, R. Mortality by Neighbourhood Income in Urban Canada, 1986-1991, Statistique Canada.

Plus de 210 000 personnes sont mortes en 1995 au Canada. La cause de décès principale a été le cancer, qui représente 27,4 % de l'ensemble des décès. Les maladies du cœur suivent de près, ayant été à l'origine de 27,3 % de l'ensemble des décès. Les dix autres causes de décès les plus importantes ont été, dans l'ordre, les maladies vasculaires cérébrales (7,4 %), les maladies pulmonaires obstructives chroniques (4,4 %), les accidents (4,2 %), la pneumonie et la grippe (3,5 %), le diabète (2,6 %), les maladies des artères, artérioles et capillaires (2,3 %), les affections du système nerveux central (2,3 %), et le suicide (1,9 %).

Principales causes de décès sélectionnées, 1997, n° 84-210-X18 au catalogue, Statistique Canada.

Un homme âgé de 15 ans (en 1994) peut s'attendre à vivre en moyenne 60,3 années de plus. De même, une femme âgée de 15 ans vivra en moyenne pendant encore 66,6 ans. Cependant, ils ne seront pas en bonne santé pendant toutes ces années. Lorsqu'on intègre le facteur de la morbidité au calcul de l'espérance de vie, on constate qu'à l'âge de 15 ans, les hommes peuvent s'attendre à connaître en moyenne 5,9 années de maladie au cours de leur vie, ce qui représente 9,8 % de leur espérance de vie. De même, les femmes connaîtront en moyenne 7,9 années de maladie, soit 11,9 % du temps qu'il leur reste à vivre.

Adjusting Life Expectancy to Account for Morbidity in a National Population, R. Roberge, J.-M. Berthelot, M.C. Wolfson, Quality of Life, 1997.

On estime à 329 000 le nombre de Canadiens (âgés de 15 ans et plus) ayant commencé à fumer pendant la période s'étendant entre 1994 et 1996. Environ la moitié de ceux qui ont commencé à fumer au cours de ces deux années ont continué de le faire quotidiennement. Toutefois, parmi les quelque 5,6 millions de Canadiens qui ont déclaré fumer tous les jours, 556 000 ont arrêté de fumer au cours de cette période, et 179 000 ont réduit leur usage de la cigarette et ne fument plus qu'occasionnellement.

Enquête nationale sur la santé de la population, 1994-1995 (cycle 1) et 1996-1997 (cycle 2), Statistique Canada.

On a évalué qu'en 1993, le coût total de la maladie au Canada s'est élevé à 156,9 milliards de dollars (71,7 milliards en coûts directs et 85,1 milliards en coûts indirects). Les soins hospitaliers ont représenté la plus grande part des coûts directs (26,1 milliards), suivis des soins médicaux (10,4 milliards), des médicaments (9,9 milliards), des dépenses de santé diverses (9,3 milliards) et de la recherche en sciences de la santé (752 millions). Quant aux coûts indirects, ils sont attribuables en majeure partie (38,3 milliards de dollars) à la valeur du temps perdu par suite d'une invalidité de longue durée.

Moore et coll. Le fardeau économique de la maladie au Canada, Direction générale de la protection de la santé, Santé Canada, 1993.

Une étude examinant les liens existant entre la santé, le revenu et le statut social a révélé que les Canadiens dont le revenu se situe dans la tranche de revenu la plus élevée vivent plus vieux que ceux dont le revenu se situe dans la tranche la moins élevée. Environ 50 % des hommes des quartiers les plus pauvres vivent jusqu'à 75 ans. Par

les membres des minorités visibles de première génération offrent d'ex- traordinaires possibilités de nouer des liens avec les communautés d'im- migrants. En comprenant la position culturelle unique de ce groupe et en en tirant parti, les décideurs peuvent communiquer de manière plus effi- cace avec les communautés multicul- turelles canadiennes et leur fournir des services davantage ciblés.

Bani Dheer et Robert Barnard travail- lent pour d-Code, une entreprise qui aide les organisations à comprendre, à attirer et à retenir les membres de la génération Nexus en tant que consom- mateurs, employés et citoyens. On peut les joindre à l'adresse www.d-code.com ou au 1 800 448-4044, si l'on désire for- muler des commentaires ou obtenir des renseignements supplémentaires.

situations dans lesquelles il pouvait les exprimer. Grandissant avec des systèmes de croyances qui ne pou- vaient pas s'adapter en tout temps à leur réalité, ses membres ont eu à chercher et à fabriquer leurs propres modèles et structures de stabilité.

RÉPÉRCUSSIONS SUR LE PLAN DES POLITIQUES

La valeur distinctive de ce groupe réside dans sa capacité étonnante de fonctionner comme un point d'accès bidirectionnel entre la communauté majoritaire et la communauté d'immi- grants à laquelle leurs parents appar- tiennent. Compte tenu de leurs rapports uniques avec leurs parents et de leur identité culturelle hybride,

quand ils étaient tout jeunes et continuent encore aujourd'hui de jouer ce rôle.

B. LA LUTTE PÉPÉTUELLE POUR

« S'INTÉGRER »

Comme pour leurs cousins de la génération Nexus appartenant à la société dominante, le paradoxe et l'instabilité sont des réalités omni- présentes pour les membres des minorités visibles de première géné- ration et ce, tout au long de leur vie. Confrontés à un défi de taille, celui de concilier ce qu'une culture tient pour souhaitable avec ce que l'autre con- sidère inacceptable, ce groupe a eu à choisir avec soin ses valeurs et les

Suite de la page 16

peuvent être validés. Autrement dit, même si le choix d'un indicateur, comme le taux de chômage, sera fondé sur la preuve d'un lien entre une expérience per- sonnelle connexe (chômage) et un résultat clinique, nous ne pouvons valider le choix d'un indicateur en évaluant le lien entre l'indicateur au niveau de la popu- lation et l'état de santé des populations. Néanmoins, ce projet établit une base solide pour la prise de décisions fondées sur des données quant au choix d'indi- cateurs au niveau de la population liés à l'emploi/aux conditions de travail.

John N. Lavis, Cameron A. Mustard, Jennifer I. Payne, Mark S.R. Farrant

Lavis et coll. « Employment/Working Conditions and Health: Towards a Set of Population-Level Indicators », Rapport final de Santé Canada, le 15 octobre 1998. Personne-ressource : jlavis@lwh.on.ca

Développer des indicateurs qui reflètent les valeurs communautaires

« ... les indicateurs ne sont qu'utilés si le processus de les développer et de s'en servir permet à tous les membres d'une communauté d'examiner les objectifs présents et futurs ainsi que les valeurs de la communauté; si le processus produit des renseignements utiles dont la communauté peut se servir; et si le processus accroît les connaissances et le pouvoir de la commu- nauté. Il faut voir le développement des indicateurs comme une occasion qui permet de sensibiliser le public et les décideurs aux questions en matière de la santé et ses déterminants, et d'examiner les moyens de créer des communautés saines, durables, équitables, sans danger, bien pour vivre et prospères. » [Traduction]

Hancock, Trevor, Rick Labonte et Rick Edwards. *Indicators that Count! — Measuring Population Health at the Community Level*. Rapport final de Santé Canada, novembre 1998, p.108.

L'équipe Horizons du SRP

Éditeur

Allen Sutherland

Collaborateurs

Sushma Barewell	Ilaloise Mitchell
Michael Brett	Margaret Moore
Tamara Candido	Tracey Nofle
Robert Kunimoto	Annick Rollin
Gaëtan Laforune	Roger Roberge
Catherine Lamer	Nancy Shipman
Linda Lemieux	Gita Sud
Julie Lindblad	Peggy Sun
Alfred Leblanc	Johanne Valcourt
Michael MacKinnon	

Conception et mise en page : Zsuzsanna Liko Visual Communication

Horizons est publié à tous les deux mois par le Secrétaire de la recherche sur les politiques, dans le but de favoriser l'échange de renseignements entre les chercheurs de l'intérieur et de l'extérieur de l'administration publique fédérale qui s'intéressent aux politiques.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement ou les change- ments d'adresse, voici nos coordonnées:

Courriel : a.sutherland@prs-srp.gc.ca
Téléphone : (613) 947-1936
Télécopieur : (613) 993-6006

7
moins



Gérer la politique horizontale

L'apparition de questions horizontales dans des domaines comme le cyberterrorisme et le crime international, ainsi que la nécessité de coordonner l'action des membres du portefeuille, ont incité le ministre du Solliciteur général à organiser un atelier de perfectionnement à l'intention des agents. Cet atelier sur la « Gestion efficace de la politique horizontale » a eu lieu le 3 juin 1999.

COMPRENDRE LA POLITIQUE HORIZONTALE

Alex Himelfarb, coprésident du Projet de la recherche sur les politiques et sous-ministre de Patrimoine Canada, a amorcé la discussion en tentant de définir la politique

horizontale. Selon M. Himelfarb (et de nombreux autres), l'horizontalité est un mot « laid ». Si l'horizontalité n'est pas nouvelle, elle comporte de nouvelles dimensions. En raison de la mondialisation, de la révolution des télécommunications et de la différenciation sociale croissante, le contexte de politiques publiques est assurément devenu plus complexe. De plus en plus, il faut internationaliser l'interne et internationaliser l'international.

M. Himelfarb s'est également attardé au fondement intellectuel de la perception d'une horizontalité croissante. L'époque de la confiance excessive dans le consensus keynésien sur le rôle positif de l'État est révolue. Nous vivons à l'heure de l'austérité financière et de la méfiance des citoyens vis-à-vis des gouvernements et de leur efficacité. Au lieu de déplorer cet état de choses, M. Himelfarb a rappelé à l'assistance que « le doute marque le début de l'apprentissage et de la connaissance ». Devant l'ampleur des défis, la coopération peut être la seule voie possible.

Les réseaux seront essentiels au succès dans les dossiers horizontaux. Il faudra effectuer des investissements à long terme dans des partenariats avec d'autres instances publiques, les intervenants et les citoyens. Tout en reconnaissant la somme souvent sous-estimée de temps

L'époque de la confiance excessive dans le consensus keynésien sur le rôle positif de l'État est révolue. Nous vivons à l'heure de l'austérité financière et de la méfiance des citoyens vis-à-vis des gouvernements et de leur efficacité. Au lieu de déplorer cet état de choses, M. Himelfarb a rappelé à l'assistance que « le doute marque le début de l'apprentissage et de la connaissance ». Devant l'ampleur des défis, la coopération peut être la seule voie possible.

ASPECTS DU PARTENARIAT

et d'efforts que nécessite l'établissement de tels partenariats, M. Himelfarb a souligné que la collaboration horizontale, le souci de refléter la diversité et l'adoption de mécanismes organiques souples conviennent particulièrement bien à la tâche de réaliser l'équilibre entre les aspects économiques et sociaux de la vie humaine.

Le reste de la séance a porté sur différents aspects de l'amélioration des partenariats aux fins du traitement de dossiers horizontaux. Janice Charette (Justice Canada) a pris la parole d'abord à propos de la promotion du travail

d'équipe et a donné de nombreux conseils pratiques. Elle a insisté sur l'importance de l'engagement commun envers le succès de l'équipe ainsi que sur la nécessité d'établir des règles de base claires, de partager des locaux et d'être sensible aux intérêts des différents participants. Gilles Paquet (Universités d'Ottawa) a pour sa part parlé du leadership. Les leaders d'aujourd'hui dans le domaine de la politique horizontale amènent la communauté à regarder ses problèmes en face. Il s'est dit sceptique quant à la capacité du gouvernement d'établir des partenariats efficaces et à encourager les cadres à tendre l'oreille davantage et à accepter le chaos qui accompagne la délégation.

Jim Mitchell (Sussex Circle) a entrevenu l'auditoire des réseaux et du maillage. Bien que ce dernier terme comporte une connotation d'avidité et de manipulation, il importe de nouer des relations de travail avec ses collègues à tous les niveaux. Les agents doivent user de « stratégies vertueuses » et percevoir le fait que leur emploi s'étend au-delà de leur environnement immédiat. Selon cette vision optimiste du rôle de l'agent, la confiance importe plus que l'autorité, et le maillage efficace commence par les pause-café, petits-déjeuners ou déjeuners qu'on prend le temps de partager avec ses collègues.

lors de réunions de spécialistes et de conférences internationales. Mais mon argument général est que les économistes canadiens *étudient* nombre des questions, grandes et petites, qui intéressent la société canadienne.

Bien sûr, nous pourrions faire mieux. On n'examine pas suffisamment certaines questions. L'argent a de l'importance. Les économistes (comme les autres chercheurs en sciences sociales) pourraient accomplir un travail encore meilleur s'ils disposaient de plus de ressources. Le but de cette lettre, toutefois, est de souligner l'existence d'une base de réalisations solide sur laquelle nous pouvons bâtir, ici même, au Canada.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Lars Osberg

Président

Association canadienne d'économique

Professeur d'économique (chaire McCulloch)

Université Dalhousie

Les économistes se préoccupent en outre parfois des microproblèmes d'industries particulières : tel a été le cas des séances consacrées, le dimanche, aux fusions de banques et à la concurrence dans l'industrie aéronautique, ainsi que des séances du samedi après-midi qui ont porté sur l'économie des médicaments et sur la déréglementation de l'électricité. Une question comme l'immigration suscite toutefois des préoccupations plus larges, qui ont été abordées dans le cadre de séances tenues le vendredi et le samedi, en matinée. Le point de vue proposé dans la conférence Innis, donnée par Shelley Phipps, sur l'économie et le bien-être des enfants canadiens a été encore plus large. J'ai essayé de faire voir, dans cette lettre, la profondeur de même que l'envergure des résultats des travaux de recherche présentés lors des assises de 1999 de l'Association canadienne d'économique. Il n'est cependant pas dans mon propos de chercher à discuter l'importance sociale de chacune des 142 séances que celles-ci ont comportées. Du reste, ces séances représentent seulement un échantillon des programmes de recherche des économistes canadiens, car beaucoup de leurs travaux sont présentés

La distribution du revenu et la santé vues sous un autre angle

« Ce que la démarche « santé des populations » signifie pour les politiques sur la santé, c'est qu'on pourrait désormais inclure, parmi les politiques qui visent à améliorer la santé des populations, des politiques visant les conditions de vie et de travail, le milieu physique et des questions plus traditionnelles comme les habitudes d'hygiène personnelles, le mode de vie et les services de santé. Mais, les responsables de l'élaboration des politiques ne semblent pas prêts à suivre cette approche de santé des populations jusqu'à sa conclusion logique... Il semble clair que le Canada n'a pas encore dans son programme de politiques un effort concerté visant la répartition équitable du revenu comme moyen d'améliorer la santé globale des populations. » [Traduction]

Townson, Monica. *Health and Wealth: Our Well Being*. Ottawa : Centre canadien de politiques alternatives, 1999, p. 15-16.

Certains domaines de politique suscitent plus de questions que de réponses. La biotechnologie et le génome humain sont du nombre. Or il faudra se poser les bonnes questions pour élaborer des solides politiques gouvernementales sur le génome humain, aujourd'hui, cette définition des enjeux représente non seulement un défi, mais un impératif. C'est dans cette perspective que le ministère du Solliciteur général a tenu, le 24 février 1999, un atelier novateur sur le génome humain, qui a examiné certaines questions entourant ce nouveau domaine de politiques qui évolue rapidement.

Les participants se sont penchés sur les aspects scientifiques et économiques du génome humain afin de mieux comprendre les répercussions possibles des biotechnologies et de la génétique sur le plan de la justice sociale, des droits de la personne et des politiques en matière de santé. Citons, par exemple, les manipulations génétiques entre différentes espèces qui visent à augmenter la production alimentaire et la création d'animaux génétiquement modifiés, dont les organes pourraient être greffés chez des humains (c'est-à-dire xénotransplantation). L'utilisation et les abus possibles des banques d'ADN ont constitué une autre préoccupation importante. De telles banques peuvent contribuer au développement de la pharmacogénomique, c'est-à-dire la mise au point de médicaments faits sur mesure pour des marqueurs génétiques individuels ou collectifs. Cependant, dans un scénario qui rappelle le film *Catana*, les personnes qui présentent des facteurs de risque particuliers pourraient être victimes de discrimination, par exemple, dans les domaines de l'assurance-vie, de l'accès aux soins médicaux ou sur le plan professionnel. À mesure que la révolution de la biotechnologie prend de plus en plus de force, le nombre de questions, de dilemmes et même de paradoxes dans le domaine des politiques publiques continuera de s'accroître de façon marquée.

Pour une introduction aux enjeux liés au génome humain, voir : <http://www.sgc.gc.ca/WhoWeAre/PPC/fscan.htm> ainsi que la « Stratégie canadienne en matière de biotechnologie de 1998 : un processus de renouvellement permanent », Industrie Canada, 1998.



Comptes à l'éditeur

MONSIEUR,

J'ai été un peu étonné de lire, à la page 18 de mon exemplaire d'« Horizons » d'avril 1999, que les assises de 1999 de l'American Economics Association, à New York, avaient représenté « l'économie à son mieux ». Y ayant moi-même assisté et, en fait, donné une communication sur « Les tendances du bien-être au Canada et aux États-Unis », je conviens que nombre des séances ont été excellentes, mais pas toutes. De plus, aux fins des politiques canadiennes, on voudra peut-être se reporter aux données sur le Canada, ou aux études théoriques axées sur les réalités canadiennes : de façon générale, on ne voudrait sans doute pas présumer, réflexivement, que tout ce qui se produit à New York est ce qu'il y a de mieux, en particulier dans le contexte canadien de la « recherche sur les politiques ».

Les assises de 1999 de l'Association canadienne d'économie, dont le programme est disponible sur Internet, à l'adresse <http://economics.ca/conference.html>, prouvent que les économistes canadiens *abondent* nombre des questions fondamentales auxquelles la société canadienne est confrontée, et que leurs travaux sont disponibles *ici même*.

On se préoccupe beaucoup, à l'heure actuelle, de la performance du Canada au chapitre de la productivité et de ses incidences. Un délégué à la conférence de l'Association canadienne d'économie s'intéressant aux causes profondes de cette performance aurait pu opter pour les séances du vendredi sur les causes et les conséquences de la R et D et sur l'adoption de la nouvelle technologie, puis pour les séances sur la propriété intellectuelle et sur les meilleures mesures de l'activité économique. Le samedi, il aurait pu choisir d'assister aux séances intitulées « Qu'est-ce qui explique l'écart de productivité entre le Canada et les États-Unis dans le secteur manufacturier? », « La productivité au Canada », « La situation des Canadiens en 1999 est-elle meilleure qu'en 1989? » et « La qualité de la vie au travail a-t-elle diminué? ». La séance du dimanche matin sur la rémunération au rendement et celle sur les faits nouveaux dans l'étude de l'innovation auraient également satisfait son intérêt.

Toutefois, les tendances de la productivité ne sont pas la seule question fondamentale de politique économique à laquelle l'économie canadienne doit faire face. La dépréciation du dollar canadien par rapport au dollar américain a constitué récemment un problème majeur, et l'une des décisions stratégiques importantes que le Canada devra prendre à long terme consiste à savoir s'il conservera un taux de change flottant ou s'il optera pour un taux de change fixe ou adoptera peut-être même le dollar américain. Les délégués intéressés par cet ensemble de questions auraient probablement opté pour les séances du

vendredi sur les fluctuations du taux de change, sur la parité du pouvoir d'achat et le taux de change réel, et pour les tables rondes sur les raisons pour lesquelles la valeur du dollar canadien est si faible, et sur la politique canadienne touchant le taux de change. La question a été examinée de nouveau en profondeur au cours des séances du samedi sur les enseignements découlant des crises monétaires récentes, sur le choix de régimes de taux de change et sur l'instabilité financière mondiale. De plus, le conférencier invité au déjeuner Purvis du midi a exposé les arguments militants en faveur d'une union monétaire nord-américaine.

De nombreux Canadiens ne considèrent plus la croissance économique comme une bénédiction sans mélange, en raison de la prise de conscience nouvelle des effets possibles de l'économie sur l'environnement. Une série de séances portant sur le réchauffement planétaire et ses incidences économiques a occupé toute la journée du vendredi. Le samedi, il y a eu des séances sur l'économie des pêches, sur la politique environnementale et ses incidences, sur la réglementation environnementale, sur l'estimation des avantages environnementaux et, le dimanche matin, sur le commerce et l'environnement, ainsi que sur le commerce, les droits de propriété et les espèces menacées.

Les niveaux croissants d'inégalité économique et de pauvreté constituent en outre un problème majeur pour la société canadienne. Des séances ont été consacrées, le vendredi, aux sujets suivants : les tendances de la répartition des revenus au Canada, les tendances de la pauvreté, l'inégalité de la richesse en Amérique du Nord, et les tendances, les causes et les conséquences de l'inégalité au Canada. Le samedi, deux séances tenues en matinée ont porté sur l'économie de l'aide sociale et, dans l'après-midi, on a abordé les sujets suivants : les enfants et les quartiers, questions de politique sociale, les effets de la cohorte sur les salaires, et la rémunération du travail pour les jeunes et pour les vieux. Le dimanche matin, la séance intitulée « Indices de pauvreté et déduction » ainsi que l'étude de pointe présentée sous le titre « L'inégalité des revenus : le Canada est-il différent ou en retard sur son temps? » ont développé le même thème.

Lorsqu'on pense aux grandes questions de politiques auxquelles le gouvernement fédéral a fait face au cours des douze dernières années, il est clair que trois des plus grandes décisions qu'il a dû prendre ont eu trait à l'Accord de libre-échange, à l'adoption de la « stabilité des prix » en tant que seul objectif de la politique monétaire et à l'limitation du déficit budgétaire (ainsi qu'à l'affaiblissement de l'excédent budgétaire qui commence à se dégrader). Les questions soulevées par la politique commerciale, la politique monétaire et la politique financière sont toujours d'importance capitale et ont été examinées en profondeur.

Données sur quatre déterminants de la santé des populations

L'approche de la santé des populations tient compte d'un vaste éventail de facteurs à la fois individuels et sociaux qui déterminent l'état de santé. On examine ici quatre « niveaux » déterminants de la santé : l'inégalité de revenu, l'influence de la petite enfance sur la santé à l'âge adulte, le contrôle non axé et axé sur le travail, et le capital social.

Chaque déterminant est représenté par un vaste éventail d'indicateurs et de mesures à divers stades du développement. Les mesures du contrôle non axé sur le travail (locus de contrôle, vigueur, auto-efficacité et sentiment de cohérence) et du contrôle axé sur le travail (exigences/contrôle, effort/récompense), par exemple, existent et évoluent depuis plusieurs décennies, alors que les mesures du capital social sont relativement nouvelles. Le concept du capital social en est encore à l'étape de la définition, des discussions et de la construction, et il en est de même pour les indicateurs servant à le mesurer. Aussi ce déterminant présente-t-il toujours des problèmes de validité de structure et de contenu. Les indicateurs et les mécanismes hypothétiques des effets de la petite enfance sur la santé à l'âge adulte sont principalement menacés par le caractère distant de la relation et, par conséquent, par le risque considérable que des facteurs confusionnels (tels que la situation socio-économique) médient la relation. Pour ce qui est de l'inégalité de revenu, on s'attend au moins un peu sur sa mesure, mais on ne dispose pas d'application théorique claire de la manière dont elle influe sur la santé. Il reste certaines questions concernant les mesures et indicateurs spécifiques de chaque nouveau déterminant, mais elles n'éclipsent pas l'importance potentielle de chacun par rapport à la santé des populations.

Les données reliant ces déterminants de la santé sont encore en train d'être recueillies. Les accroissements de l'inégalité de revenu, mesurés au moyen du coefficient de Gini ou d'autres moyens, et les diminutions du capital social, mesurées au moyen des niveaux de confiance et de l'adhésion à des associations, par exemple, sont associées à des taux accrus de mortalité au niveau de la population. Un contrôle accru par rapport aux exigences au travail offre une protection contre la mortalité et la morbidité attribuables aux maladies cardio-vasculaires. Il y a cependant de grands écarts dans le degré d'association observé. Par exemple, les estimations de la capacité de l'inégalité de

Même si chaque déterminant est individuellement lié à la santé, il n'est pas nécessairement indépendant des autres déterminants. Les nouvelles données recueillies laissent clairement entrevoir des liens possibles entre ces déterminants. Par exemple, l'inégalité de revenu a été reliée à la fois au capital social et aux facteurs de la petite enfance. On a découvert que le capital social médie la relation entre l'inégalité de revenu et la santé, en réduisant l'effet. On ignore la raison de cette occurrence. Le capital social a été associé à divers facteurs de l'enfance et de l'adolescence qui peuvent, à long terme, influencer sur la santé à l'âge adulte. Les effets cumulatifs d'une inégalité de revenu prolongée dans la petite enfance peuvent avoir des conséquences à long terme pour la santé à l'âge adulte. Il faut donc absolument examiner les déterminants de la santé dans un contexte plus vaste, pour arriver à mieux comprendre les liens qui existent entre eux et, en définitive, entre eux et la santé.

Les données actuelles semblent révéler un certain degré d'association entre les déterminants identifiés et la santé. Cependant, il est clair que nous commençons à peine à comprendre précisément comment ces déterminants agissent entre eux et agissent ultimement sur la santé. Nous devrions continuer d'étudier ces déterminants parce qu'il est essentiel d'apprendre à mieux connaître les causes des problèmes de santé pour identifier les politiques qu'il faudrait adopter en vue d'agir sur la santé des populations. [Traduction]

Kimberly M. McGrail
Aleck Osty
Vince Salazar Thomas
Claudia Sammartin

Déterminants de la santé des populations : synthèse de la documentation, rapport final préparé pour Santé Canada, décembre 1998.

Une base pour la prise de décisions fondées sur des données : indicateurs de l'emploi et des conditions de travail

leur emploi n'est pas sûr et sur la proportion de personnes qui occupent un poste très exigeant.

Comme aucun chercheur n'a fait une telle annonce, et qu'aucun décideur n'a pris l'initiative de poser qu'on assure le suivi d'un ensemble d'indicateurs au niveau de la population, nous tenterons de jeter les bases de l'évaluation de l'application des indicateurs au niveau de la population liés à l'emploi/aux conditions de travail dans un contexte satisfaisant aux facteurs déterminants de la santé. Nous avons conçu un cadre d'expérience de travail pertinent, examiné systématiquement des études qui évaluent le lien entre les mesures touchant ces expériences et les mesures relatives à la santé, et examiné les mesures au niveau de la population connexes qu'on pourrait utiliser immédiatement ou à court terme à titre d'indicateurs au niveau de la population.

Même si les résultats de notre examen systématique ne nous permettent pas d'être aussi confiants que le chercheur décrit plus haut, nous pouvons néanmoins recommander un ensemble d'indicateurs au niveau de la population liés à la disponibilité et à la nature du travail dont chacun est coté en fonction de la pertinence des données recueillies. Nos recommandations sont fondées sur une comparaison d'indicateurs possibles au niveau de la population avec les données et la validité d'études qui évaluent le lien entre les mesures individuelles et la santé. Les trois premiers indicateurs au niveau de la population exigent l'obtention de données qui sont déjà régulièremment recueillies et diffusées (notamment recueillies et diffusées) (notre appui à l'égard des recommandations est indiqué entre parenthèses) :

1. taux de chômage (fort);
 2. taux de chômage à long terme (limite);
 3. taux des mises à pied permanentes (limite).
- Les autres indicateurs au niveau de la population exigent l'obtention de données qui ne sont pas habituellement recueillies (notre appui à l'égard des recommandations est indiqué entre parenthèses) :

1. insécurité liée à la perte imminente d'un emploi (limite);
2. insécurité liée à la possibilité d'un important remaniement organisationnel (limite);
3. insécurité liée à un important remaniement organisationnel (limite);
4. pression liée au travail, au moyen d'un modèle élaboré par Robert Karasek et Toros Theorell qui s'attache aux exigences psychologiques d'un poste et à la marge de manœuvre accordée au titulaire du poste (moyen).

Ces indicateurs au niveau de la population peuvent être utilisés pour suivre les facteurs liés à l'emploi qui jouent un rôle déterminant sur la santé d'une population ou d'un sous-groupe de la population, afin d'obtenir des données pour la conceptualisation, la conception et l'évaluation de politiques et de programmes liés à ces facteurs déterminants.

Cependant, en raison des limites des études au niveau de la population lorsqu'elles sont appliquées à des liens dont l'existence au niveau de l'individu est posée en principe, les indicateurs au niveau de la population qui sont recommandés ne

Supposons qu'un chercheur de renom annonce l'existence d'une preuve irréfutable selon laquelle les personnes qui traversent l'expérience du chômage vivent moins longtemps et moins en santé que ceux qui n'y sont jamais confrontés. Mais il ne s'arrête pas là. Il annonce aussi qu'il peut prouver, sans doute, que les personnes qui n'ont pas de sécurité d'emploi — c'est-à-dire qui craignent de perdre leur poste — vivent moins longtemps et moins en santé que leurs collègues dont le poste est sûr. De plus, sa déclaration s'applique aussi aux personnes qui occupent un poste difficile : les personnes qui doivent assumer des tâches exigeantes sur le plan psychologique, mais qui disposent d'une marge de manœuvre limitée pour le faire, mènent une vie plus courte et est moins exigeant.

Maintenant, supposons que vous êtes responsable de l'élaboration des politiques et qu'on vous charge d'établir des indicateurs au niveau de la population pour suivre l'état de santé d'une population ou d'un sous-groupe de la population. Vous entendez parler de l'annonce du chercheur, et vous savez qu'en général, lorsqu'on envisage les facteurs déterminants de la santé, les politiques et les programmes sont conceptualisés, conçus et évalués en fonction de facteurs déterminants de la santé comme ceux qu'on mentionne dans l'annonce. Par conséquent, il est plus sensé de s'attacher à des indicateurs liés aux facteurs déterminants de la santé (comme ceux qui sont mentionnés dans l'annonce) plutôt qu'à des indicateurs liés aux conséquences de ces facteurs déterminants sur la santé. Vous songez à vous concentrer sur le taux de chômage, sur la proportion de personnes qui estiment que

Un milieu de travail convivial pour la génération Nexus

Optimistes, mais sceptiques. Doués de bon sens. Polyvalents. Très instruits. Doués d'un esprit « communautaire », mais coupés du gouvernement. Ce sont les mots utilisés par Jennifer Welsh, associée de d-Code inc., pour parler des qualités et des attitudes de la génération Nexus, cette cohorte de Canadiens qui ont entre 18 et 34 ans. Mme Welsh était conférencière récemment à un forum intitulé « Comprendre la génération Nexus » qui a été organisé à Toronto par le Secrétariat de la recherche sur les politiques.

Pourquoi? Mme Welsh et d'autres ont dit penser qu'il fallait chercher des raisons plus complexes que les possibilités d'emploi limitées pour expliquer la situation. Le « déclin de la déference » et la baisse de la confiance envers les institutions publiques est le fait de toutes les générations. Dans le même ordre d'idées, beaucoup ont fait observer que dans les années 60 et 70, la fonction publique était un choix évident pour les jeunes gens « qui voulaient avoir une certaine influence sur le cours des choses ». Une époque agitée sur le plan économique ainsi que les compressions gouvernementales des dernières décennies ont eu un

Selon une étude effectuée par le Centre de recherche sur la gestion publique pour le compte de la Commission de la fonction publique du Canada, en mars 1997, 8,1 % des employés de la fonction publique fédérale travaillant à plein temps ou nommés pour une période indéterminée avaient moins de 30 ans, et 12,4 % avaient entre 30 et 34 ans.

« Reléver le défi : Recruter la prochaine génération de diplômés universitaires pour la fonction publique ». Gouvernement du Canada, 1998. On peut également consulter ce document en ligne à l'adresse suivante : <http://jobs.gc.ca/recruidv/d/univfr.pdf>

bres éventuels de la génération Nexus, ont passé une soirée à parler de leur génération. Ce qui est très intéressant, c'est que les échanges ont tourné autour de la « capacité » et des questions concernant les ressources humaines, c'est-à-dire le recrutement et le maintien en fonction de jeunes travailleurs du savoir. Cela constitue un défi pour tous les employeurs, se sont fait dire les participants, mais surtout pour la fonction publique.

Impact persistant sur ceux qui font partie de la génération Nexus, dont beaucoup ont grandi sans avoir jamais vu le gouvernement « poser une vision ou bâtir un projet ». Des objectifs stratégiques revêtus lises peuvent donc aider à attirer dans la fonction publique plus de membres de la génération Nexus. Pour ce qui est de l'environnement de travail, nous avons aussi appris que ce groupe cherche un milieu

de travail dynamique, souple et « entrepreneurial » (entendre que l'on accorde beaucoup de valeur à l'expérience et au développement personnel, pas à la sécurité d'emploi). Des participants ont soutenu que ce sont peut-être les possibilités offertes, et non pas les impôts, qui attirent certains de leurs pairs au sud de la frontière. La qualité de vie, c'est-à-dire l'esprit communautaire dans le milieu de travail et la capacité de réaliser l'équilibre entre travail et vie familiale, est un élément essentiel. Une suggestion pratique qui a été présentée pour une stratégie de maintien en fonction consiste à élaborer des outils (p. ex. des sondages) pour les employés faisant partie de la génération Nexus afin d'enregistrer de façon continue les niveaux de satisfaction au travail.

La perception semble aussi être un facteur à considérer. Le gouvernement est un choix de carrière passsionnant et enrichissant, ont dit un certain nombre de fonctionnaires présents (jeunes et moins jeunes) et d'autres participants. Ce qu'il faut, c'est communiquer ce message aux fonctionnaires éventuels de la génération suivante ou de la génération Nexus actuelle.

À la suite du forum, le Secrétaire de la recherche sur les politiques a créé un groupe de discussion en ligne, « Comprendre la génération Nexus », qui sera considéré comme un projet pilote jusqu'au 1^{er} octobre. Envoyez un message à l'adresse subscribe@topica.com pour savoir comment procéder pour vous joindre au groupe.

Peters, Joseph. « An Era of Change: Government Employment Trends in the 1980s and 1990s », CPRN, 1990. En direct à <http://www.cprn.org/tcrp.html>. Appuyez sur « Publications ».

Chroniqueur invite

La première génération de minorités visibles du Canada atteint sa majorité

L'un des défis que doivent relever les décideurs canadiens est de comprendre la première génération de minorités visibles du pays et de se rapprocher de ceux et de celles qui en font partie. Il sera essentiel, afin que les politiques qu'adoptera le gouvernement dans le futur répondent à leurs besoins, de tenir compte des expériences distinctes qui caractérisent les membres de ce segment de la génération Nexus (formée des Canadiens et Canadiennes âgés de 18 à 34 ans) – expériences qui n'ont rien à voir avec celles qu'ont vécues leurs parents ou la population en général – de leurs croyances et de la manière dont ils se définissent.

QU'EST-CE QUE LA GÉNÉRATION NEXUS?

La génération Nexus est composée de 7 millions de Canadiens et Canadiennes âgés de 18 à 34 ans. Une proportion importante de cette génération (20 p. 100) est formée de membres des minorités visibles. La valeur cachée de cette génération réside dans son identité – elle est la génération qui fait le lien (« nexus » en anglais) entre le passé et le futur, entre l'ère industrielle et l'ère de l'information, entre les « baby-boomers » et leurs enfants, et entre la Révolution industrielle et la Révolution technologique. La génération Nexus est la génération de transition, qui fait le pont entre les nouvelles réalités et les valeurs actuelles.

EN QUOI LA PREMIÈRE GÉNÉRATION DE MINORITÉS VISIBLES EST-ELLE IMPORTANTE?

Étant donné qu'actuellement les deux-tiers des Canadiens appartenant à une minorité visible sont âgés de moins de 34 ans, il est absolument nécessaire que les décideurs tiennent compte des motivations de ce groupe. Le nombre de représentants des minorités visibles au sein des plus jeunes générations est encore plus élevé. Selon un article paru récemment dans le magazine *MacLean's*, l'une des caractéristiques qui définissent la génération Y, dont les membres sont âgés de 5 à 15 ans, est le fait qu'il s'agit de la génération la plus hétérogène sur le plan racial à avoir jamais existé : parmi les individus qui la composent, un sur trois n'est pas caucasien.

DOUBLE IDENTITÉ CULTURELLE

Pour comprendre les minorités visibles de première génération, il faut d'abord comprendre qu'elles ont une double identité culturelle – deux systèmes de valeurs, deux langues, souvent deux garde-robes, deux séries de vedettes de cinéma et de vidéoclips, deux types d'humour, et deux vies – l'une à la maison et l'autre dans le « monde extérieur ».

PREMIÈRE GÉNÉRATION

COMPRENDRE LES MINORITÉS VISIBLES DE

A. LES RAPPORTS FAMILIAUX

Cependant, il est un mythe qui persiste au sujet de ce groupe, selon lequel, en majeure partie, les premières générations s'assimileraient fortement à la société occidentale. En réalité, indique Marye Tharpe, une experte du marketing et des communications multiculturelles de l'université du Texas, pour la première génération, l'acculturation n'est pas synonyme d'assimilation. Ses membres intègrent plutôt les valeurs de la société qui les entoure à celles de la culture de leurs parents. Et, comme l'explique Pierre Wu, directeur général de l'Asian Business Consortium, une communauté en ligne de Nord-Américains d'origine asiatique, les valeurs « fondamentales » de ce groupe proviennent d'une culture, qui est presque toujours la culture acquise à la maison. Pour les membres de ce groupe, la personne qu'ils choisissent de marier, la manière dont ils élèvent leurs enfants, les langues qu'ils parlent et leurs relations avec leur famille dépendent des valeurs héritées de la culture de leurs parents, et non pas de celles de la société d'adoption. Toutefois, pour ce qui est du travail, des relations sociales, des loisirs, des études, etc., les membres de ce groupe ont davantage tendance à adopter les valeurs qu'ils ont acquises dans la société occidentale.

L'autre expérience commune aux membres des minorités visibles de première génération et qui les définit est la relation unique qui les unit à leurs parents. Contrairement à la plupart des enfants des familles canadiennes, les jeunes appartenant aux minorités visibles de première génération ont vu leurs parents refaire leur vie dans un nouveau pays pour que leurs enfants puissent y jouir de meilleures chances. Comme l'explique Wu, ces enfants, qui sont devenus des adultes, se rappellent très bien les sacrifices qu'ont dû faire leurs parents. Oscillant entre la gratitude et la culpabilité, les individus de ce groupe éprouvent un profond respect envers leurs parents et envers les valeurs que fond respect envers leurs parents et envers les valeurs que ceux-ci souhaiteraient voir adoptées par leurs enfants. De plus, les enfants des minorités visibles de première génération, contrairement aux enfants de la société majoritaire, ont été et sont encore dans une position inhabituelle, celle d'en savoir davantage que leurs parents des un très jeune âge. Apprenant plus rapidement une nouvelle culture et une nouvelle langue, ces enfants ont commencé à agir comme traducteurs et conseillers pour leurs parents

Suite à la page 23

Mesures et interventions au Manitoba en matière de santé

avec ces intervenants est justement l'un des thèmes du récent ouvrage du CMPEMS, *Academics at the Policy Interface*. Ce livre présente les conclusions de recherches menées sur l'incidence que peuvent avoir sur la santé les politiques sociales et publiques, ainsi qu'une réflexion sur le rôle de la recherche en matière d'élaboration de politiques. L'ouvrage est publié sous la forme d'un supplément au numéro de juin 1999 de la publication *Medical Care*.

Les récents rapports produits par le Centre manitobain des politiques et d'évaluation en matière de santé peuvent être consultés (en versions abrégée et intégrale) en cliquant sur « Reports » au menu du site web du Centre, dont voici l'adresse : <http://www.ummanitoba.ca/centres/mchpe>

Carolyn DeCoster et Charlyn Black
Centre manitobain des politiques et d'évaluation en matière de santé

Des idées

Le domaine de la recherche et des idées sur les politiques ne cesse d'évoluer. En dépit de ce que vous avez peut-être entendu, aucun ministre, aucune discipline et aucune source ne posent toutes les réponses ni même toutes les questions à ce sujet. C'est pourquoi nous sommes toujours à l'affût de recherches, d'idées et de découvertes avant-gardistes au sujet des politiques que nous pourrions traiter dans Horizons. Si vous avez vent de recherches horizontales intéressantes sur les politiques, veuillez entrer en communication avec nous à a.sutherland@prs-sip.gc.ca

Merci.

L'utilité de ses recherches aux fins de l'élaboration de politiques et de mesures est l'un des points forts du CMPEMS, malgré une indépendance totale par rapport au gouvernement. Les membres de cette unité de recherche universitaire travaillent en effet en étroite collaboration avec les autorités publiques dans le but de fournir et de définir des sujets de recherche et d'en communiquer les résultats aux décideurs. L'interaction

Endossées à une vaste échelle, les conclusions des recherches avant-gardistes menées par le CMPEMS sur les liens qui existent entre les différences socio-économiques et l'état de santé font ressortir que l'appartenance à une classe sociale semble de plus en plus avoir une incidence sur l'état de santé. En règle générale, les gens les plus pauvres et les moins instruits sont plus malades que la population de la classe moyenne, qui est elle-même plus sujette à la maladie que les mieux nantis et les plus scolarisés. Au Canada, le système des soins de santé public a jusqu'à présent été à la hauteur au chapitre de la prestation des services – médecins, médicaments et soins hospitaliers – à la population en ayant le plus besoin, ce qui ne semble toutefois rien changer à l'écart qui caractérise les différentes classes sociales. En dépit d'un meilleur accès aux soins de santé, c'est chez les plus pauvres que le taux de maladie demeure le plus élevé. Le CMPEMS continue donc de chercher comment il est possible de réduire les écarts sociaux en ce qui a trait à l'état de santé.

Pour qu'un pays soit en santé, il faut non seulement soigner ses malades mais déterminer tout d'abord pourquoi leur état de santé est déficient. Pouvons-nous faire en sorte qu'il y ait moins de gens malades au Canada en consacrant plus d'argent aux soins de santé? À l'opposé, risquons-nous d'aggraver la situation en réduisant le budget des soins de santé? Quel serait l'impact de transferts de fonds vers d'autres programmes liés aux soins de santé? Voilà le genre de questions qui font l'objet des recherches du Centre manitobain des politiques et d'évaluation en matière de santé (CMPEMS).

Rattaché à la faculté de médecine de l'Université du Manitoba, le CMPEMS examine les profils de développement de la maladie parmi la population du Manitoba, étudie comment celle-ci utilise les services de soins de santé qui lui sont offerts et décrit les facteurs qui influent sur la santé. La majeure partie des recherches du Centre est fondée sur une vaste base de données. On y trouve des données recueillies régulièrement sur l'administration des services de soins de santé financées par la province, des données de Statistique Canada, ainsi que des données provenant de sondages. L'organisme Canada Foundation for Innovation a récemment accordé de l'argent au CMPEMS pour lui permettre d'entrichir sa base de données au moyen de données sur les services sociaux et l'éducation. Le Centre sera ainsi mieux outillé pour étudier les facteurs qui influent sur la santé.

On peut se procurer l'ouvrage *Academics at the Policy Interface* (au coût de 19,95 \$) par la poste à l'adresse Health Sciences Bookstore, 140, Brodie Centre, Université du Manitoba, Winnipeg (Manitoba) Canada R3E 3P5, par téléphone au (204) 789-3601 ou par courrier électronique à l'adresse_medbookstore@umanitoba.ca

Regard sur l'extérieur

Perspective mondiale sur la santé

Un regard sur les progrès énormes que nous avons réalisés pour améliorer la santé, ainsi qu'un regard sur les défis pour l'avenir : c'est le point central du *Rapport sur la santé dans le monde, 1999* — Pour un réel changement, tout premier rapport publié par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sous la direction de Gro Harlem Brundtland.

Dans son introduction du rapport, Brundtland insiste sur une des leçons qu'elle a tirées lorsqu'elle a dirigé de façon novatrice la Commission mondiale de l'environnement et du développement (Commission Brundtland) : « On ne peut apporter de vrais changements sociaux si on ne comprend pas pleinement la dimension économique de la question ». Puisque les gouvernements tarderont à prendre des mesures jusqu'à ce qu'on connaisse les coûts liés à une mauvaise santé et les avantages de l'investissement dans la santé, elle a fixé comme objectif pour l'OMS la collecte, l'analyse et la diffusion de preuves de ce lien.

Certes, il peut être difficile de ne pas perdre de vue les énormes progrès réalisés au chapitre de la santé au cours du dernier siècle, ou de fait, au cours des 20 dernières années depuis l'adoption, à Alma-Ata en 1978, de l'objectif de « santé pour tous » par l'OMS. L'état de santé de milliards de personnes s'est amélioré grandement grâce à l'amélioration des soins de santé primaires et du niveau de vie, et à la production et à l'application de nouvelles connaissances sur les maladies et le contrôle des maladies. Mentionnons le cas du Chili, où l'espérance de vie des hommes et des femmes a connu une hausse

époustouflante de 45 ans depuis le début du siècle. L'amélioration de la santé a aussi contribué à l'essor économique rapide d'un grand nombre de pays : d'ailleurs, la Banque asiatique de développement attribue du tiers à la moitié de la croissance économique est-asiatique à l'amélioration de la santé. Il est clair que les questions sociales ont une incidence économique importante.

Ironie du sort, ces progrès ont créé de nouveaux défis. Comme on le dit dans le rapport, « Le monde d'aujourd'hui a peut-être dépassé quelque peu le milieu de la période de deux siècles au cours de laquelle les caractéristiques démographiques de la population humaine vont se transformer entièrement ». Lorsque les pays connaissent une telle évolution, ils sont confrontés à une croissance démographique, à une hausse du taux de dépendance des aînés et à des changements fondamentaux en ce qui concerne les causes de décès les plus fréquentes, des maladies infectieuses aux maladies non transmissibles, comme les problèmes neuropsychiatriques, le cancer et les maladies cardiaques. Le vieillissement de la société est l'une des principales questions de politiques publiques pour le siècle à venir (voir *Horizons*, vol. 2, n° 2).

L'autre grande question énoncée par le rapport est le problème des personnes laissées pour compte dans le cadre de cette transition. Cela concerne non seulement les pays pauvres du monde, mais aussi les pauvres de tous les pays qui constituent les « sous-populations épidémiologiquement polarisées » qui continuent d'être confrontées à des maladies

évitable, à la malnutrition et aux complications à la naissance, malgré l'existence d'outils efficaces et peu coûteux. « [...] Plus d'un milliard de personnes vont franchir le seuil du XXI^e siècle sans avoir bénéficié de ces avancées : leur vie demeure brève et marquée par la maladie. »

Le reste du rapport s'attache aux façons de relever ces défis au cours du prochain siècle. Parmi les mesures énoncées, mentionnons les suivantes : renforcer le système de soins de santé afin qu'ils fonctionnent d'une manière plus efficace et qu'on puisse suivre les progrès vers la couverture universelle; résoudre le problème de la mortalité dans les pays en développement; et lutter contre « l'épidémie du tabagisme » et les coûts énormes qu'elle occasionne au chapitre de la santé et de l'économie.

Le *Rapport sur la santé dans le monde* se termine par un examen des obstacles à la santé et à la qualité de vie partout dans le monde. On souligne le besoin de leadership à l'égard de ces questions, et on fait appel à une plus grande mobilisation en ce qui concerne les maladies qui touchent de façon disproportionnée les pauvres, l'adoption de solutions proactives aux facteurs qui menacent la santé, l'amélioration des systèmes de soins de santé et l'expansion d'une bonne base de connaissances.

Rapport sur la santé dans le monde, 1999 — Pour un réel changement.
Organisation mondiale de la santé : <http://www.who.int/whr/>, Genève, 1999.

Les compétences ne sont qu'une des dimensions d'une économie et d'une société prospères. Comme l'a dit Lazar, les compétences sont « une condition nécessaire, mais qui n'est pas suffisante ». La discussion, surtout parmi les participants de la région de l'Atlantique, où il y a une bonne réserve de diplômés dans le secteur de la haute technologie, a permis de mettre en évidence d'autres obstacles potentiels à une économie prospère, axée sur le savoir, par exemple, l'esprit d'entreprise et les effets dynamiques du rassemblement d'une masse critique d'entreprises de haute technologie.

pour l'ensemble du Canada et 43 % en Ontario).

La structure économique est importante. Dans la région de l'Atlantique, le secteur privé est constitué en majeure partie de petites et moyennes entreprises, ce qui a des conséquences importantes sur le plan de la formation, les petites et moyennes entreprises n'offrant pas autant de formation que les entreprises de plus grande taille.

• La portion de la population qui n'a que des capacités élémentaires de lecture et d'écriture est plus importante au Québec et dans les provinces de l'Atlantique (58 % au Québec et 54 % dans les provinces de l'Atlantique, par rapport à 47 %

Dans le web



En plus des soins de santé...

On s'intéresse de plus en plus, dans le monde entier, à ce qui, en dehors du système de santé traditionnel, fait qu'une population est en bonne santé. Voici quelques sites intéressants.

DEPARTMENT OF EPIDEMIOLOGY & PUBLIC HEALTH (DÉPARTEMENT D'ÉPIDÉMIOLOGIE ET DE SANTÉ PUBLIQUE), UNIVERSITY COLLEGE LONDON

<http://www.ucl.ac.uk/epidemiology/>

Le département a été le témoin d'un certain nombre de progrès dans la recherche sur la santé des populations, notamment l'étude de Michael Marmot sur le revenu, le statut et la santé parmi les fonctionnaires britanniques, et des enquêtes innovatrices sur la santé en Angleterre et en Écosse. Cette tradition d'excellence se poursuit avec l'International Centre for Health and Society qui organise des séminaires pour des praticiens de la santé. On trouvera sur le site une liste complète des publications du personnel.

NATIONAL CENTRE FOR EPIDEMIOLOGY AND POPULATION HEALTH (NCEPH) (CENTRE NATIONAL D'ÉPIDÉMIOLOGIE ET DE SANTÉ DES POPULATIONS), AUSTRALIAN NATIONAL UNIVERSITY

<http://nceph.anu.edu.au/>

Ce Centre de recherches multidisciplinaires consacre ses efforts à l'amélioration de la santé, tant au niveau

L'Initiative Verona, menée par le bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé, a pour objet de discuter comment investir dans la santé en améliorant les conditions économiques et sociales. Cette initiative organise trois symposiums, dont le second aura lieu en automne de 1999 et qui fera fond sur les conférences et les initiatives internationales précédentes. Le site contient des articles provenant d'un contexte européen et un sommaire du premier symposium « Benchmark I ». L'Initiative est également en liaison avec *Santé 21*, politique-cadre de la « Santé pour tous » pour la région européenne de l'OMS.

INITIATIVE VERONA

<http://www.who.dk/verona/main.htm>

national qu'international. Ses recherches et son enseignement se concentrent dans le domaine de l'épidémiologie, de la santé des populations, et des politiques et des pratiques en santé publique. Le site donne un profil de la recherche du Centre sur les maladies transmissibles, la santé environnementale, les systèmes intégrés de soins de santé et les inégalités au niveau de la santé. Le web donne une liste de documents de discussion, de documents de travail et de publications sur la santé des femmes et des Autochtones. On peut obtenir ces documents sur demande. Actuellement, le centre effectue une étude de faisabilité pour un projet national de collaboration sur la santé et la situation socio-économique, intitulé Health Inequalities Research Collaboration. On peut obtenir en ligne un document de discussion et le premier rapport d'atelier sur cette initiative.



Le développement des compétences dans une économie axée sur le savoir

Les 22 et 23 juin, plus de 200 personnes se sont réunies à Moncton pour examiner le défi que pose le développement des compétences dans une économie axée sur le savoir. La conférence a été organisée par cinq partenaires importants, soit l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique (APÉCA), le Conseil

Il est important d'insérer les compétences et leurs résultats dans un contexte très large. Une société composée d'individus compétents et polyvalents est le fait de processus longs et complexes auxquels sont associés un grand nombre d'intervenants, notamment les familles, les gouvernements et les entreprises. Plusieurs des compétences en plénitude ont réussi à faire comprendre cette idée. Thomas Healey (OCDE) a fait état de recherches effectuées par l'OCDE et d'autres travaux de recherche qui indiquent que les compétences ont une incidence sur la réussite économique et sur des facteurs non économiques, par exemple la cohésion sociale et la qualité de vie. Il a fait remarquer que l'on accorde de plus en plus d'importance à la « nature sociale de la compétence ». Avrim Lazar (DRHC) a rappelé aux participants l'importance d'investir dans la petite enfance. Lors de la table ronde d'orientation qui a été tenue à la fin de la conférence, Elizabeth Beale (CEPA) s'est demandée si le Canada n'était pas dénué de la capacité d'intégrer ces nombreux intervenants et d'avoir une réflexion stratégique sur le développement de la main-d'œuvre ou s'il n'y avait pas renoncé.

QUELLES COMPÉTENCES?

La question des ensembles de compétences à privilégier a donné lieu à un débat et fait apparaître des divergences de vues. Des pressions sont

économique des provinces de l'Atlantique (CEPA), Industrie Canada (IC), Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et le Secrétariat de la recherche sur les politiques (SRP). La conférence regroupait les perspectives internationales et nationales et elle faisait une plus large place aux provinces de l'Atlantique

exercées sur les universités, les collèges communautaires et même les écoles pour les amener à développer des compétences dans des domaines qui, estime-t-on, s'appliquent plus directement à l'économie axée sur le savoir. Certains des exposés qui ont été présentés faisaient état des efforts que déploient les universités pour réaménager leurs programmes en conséquence. Ces efforts ne font pas l'affaire de certains défenseurs du rôle et de la vision traditionnels des universités. Les participants ont été mis au courant de recherches qui indiquent que les compétences vraiment importantes dans une économie axée sur le savoir – travail d'équipe, leadership, autogestion – ne sont peut-être pas les types de compétences qui sont généralement associées à une conception étroite, professionnelle de la formation.

Le développement des compétences produit des gagnants et des perdants.

Healey, Beale et Lazar ont tous exhorté les participants à se rappeler que l'économie axée sur le savoir fait des victimes. Healey a dit qu'il était important « d'accorder une importance particulière aux groupes à risque »; Lazar a souligné que les politiques économiques devraient être au service de l'humanité, et il a exhorté les décideurs à bien peser leurs choix afin que nous puissions compter sur un ensemble de politiques sociales et économiques qui nous permettra de nous assurer que l'économie axée sur

le savoir améliorera notre qualité de vie.

La fuite des cerveaux et le mythe de la pénurie nationale de main-d'œuvre qualifiée. La conférence a permis aux chercheurs de réagir face à certains mythes très répandus. Par exemple, les chercheurs de DRHC ont fait savoir aux participants qu'ils n'avaient trouvé aucune indication permettant de confirmer l'existence d'une lacune généralisée dans les compétences au Canada. Un certain nombre de conférences ont aussi contesté les chiffres exagérés concernant l'exode des cerveaux aux États-Unis et l'idée d'une réduction d'impôt pour remédier à la situation.

Les perspectives régionales sont fondamentales. Les problèmes peuvent être masqués dans des agrégats nationaux. La conférence a aidé les participants à se rendre compte de l'importance d'étudier sous l'angle régional les questions complexes relatives à la recherche sur les politiques. Voici quelques constatations à cet égard :

- La région de l'Atlantique est plus rurale que le reste du pays, et l'économie axée sur le savoir y est un phénomène surtout urbain. Selon beaucoup d'indicateurs clés de l'économie axée sur le savoir (brevets, formation en milieu de travail, dépenses de R et D), la région de l'Atlantique traîne derrière le reste du Canada.

De la recherche à l'action :

Le rôle de la recherche dans les services de santé

Plus de 2 000 cliniciens, infirmières, administrateurs, économistes, décideurs et chercheurs dans le domaine de la santé se sont réunis à Chicago, du 27 au 29 juin, à l'occasion de la 16^e conférence annuelle de l'American Health Services Research Association (AHSR) pour débattre du rôle de la recherche sur les services de santé dans l'élaboration des politiques en matière de santé. On estime que le congrès de l'AHSR constitue un forum de première importance aux États-Unis, un forum qui permet aux chercheurs, au public et aux décideurs américains d'échanger de l'information et de définir les orientations futures de la recherche.

Le discours entendu au cours des réunions de l'AHSR a consisté déraisonnablement évolué depuis une vingtaine d'années. Dans les années 80, le débat portait sur la nécessité d'offrir une protection minimale en matière de soins de santé à toute la population américaine (à l'heure actuelle, 45 millions d'Américains n'ont aucune assurance). Lorsque les coûts ont commencé à augmenter à la fin des années 80 et au début des années 90, le débat s'est axé sur la compression des coûts, grâce aux organisations de soins de santé intégrés (OSSI). Puis, avec la reprise économique, on est revenu au point de départ, et les décideurs se sont mis à examiner de nouveau la possibilité d'offrir une protection en matière de soins de santé à toute la population américaine. On estimait autrefois que les OSSI étaient les chefs de file de la prestation de soins de santé à un prix abordable, mais elles sont de plus en plus critiquées par les patients en raison du choix limité des traitements offerts. Uwe Reinhardt, critique éminent des soins de santé américains de l'université Princeton, a envisagé un avenir qui prendrait la forme d'un système

20/60/20 : 20 % de la population recevraient des soins de qualité supérieure, 60 % recevraient des soins intégrés moins que satisfaisants et 20 % ne recevraient aucuns soins. Même si la conférence était axée sur le système de santé américain, l'expérience du Canada a été au cœur d'un certain nombre de débats. Au cours d'une séance parrainée par le Fond du Commonwealth, Robert Evans (Université de la Colombie-Britannique) a déclaré que le débat sur les soins de santé au Canada portait essentiellement sur la question de l'équité. M. Evans a affirmé que des pressions ont été exercées au cours de la dernière décennie pour déplacer le fardeau financier imposé par le système de santé, qui ne reposerait plus sur les épaules des mieux nantis de la société mais sur celles des moins fortunés, selon le principe de l'utilisateur-payeur. Or les plus défavorisés de la société ne peuvent pas supporter un tel fardeau, particulièrement ceux qui vivent en établissements. L'équité n'est pas la seule question en jeu, divers intervenants continuent d'évoquer le spectre d'un système de santé en déclin — surchargé et à court de ressources. Même si ces intervenants (médécins/infirmières) ont fourni des évaluations objectives de l'état du système de santé, leurs demandes portaient davantage sur les augmentations de salaires que sur le nombre de travailleurs de la santé et leur répartition dans les régions. De plus, les statistiques actuelles sur la mortalité et la morbidité ne confirment pas l'existence d'une crise au sein du système, mais brossent plutôt un portrait enviable sur le plan de l'espérance de vie, du taux de mortalité infantile et de l'état de santé de la population.

Jack Tu, de l'Institute for Clinical Evaluative Sciences, a présenté les

résultats d'une recherche comparative sur la prévalence et l'incidence des interventions (chirurgicales) cardiaques pratiquées au Canada (Ontario) et aux États-Unis (État de New York). Les interventions chirurgicales étaient beaucoup plus courantes aux États-Unis qu'au Canada, où l'on préférerait avoir recours à la surveillance et à des traitements pharmacologiques moins effracts. On n'observerait toutefois aucune différence entre les deux pays sur le plan de la mortalité. Les interventions plus coûteuses et effractives pratiquées par les chirurgiens américains ne permettaient pas de réduire la mortalité. Par contre, des données non scientifiques laissaient supposer que les interventions chirurgicales amélioraient la qualité de vie des malades (atténuation des symptômes associés à l'angine de poitrine, retour au travail plus rapide).

Plusieurs participants ont critiqué le Canada, l'accusant de faire preuve d'une certaine « suffisance » dans le débat sur les soins de santé. On percevait que lorsque la structure du système de santé américain, y compris l'utilisation de modèles de prestation des soins nouveaux et novateurs, faisait l'objet d'une vigoureuse discussion, le discours sur les politiques canadiennes ne laissait guère de place à un tel débat. Bien que critique à l'égard du système américain, le Canada faisait peu pour résoudre ses problèmes les plus graves et se contentait, en apparence, de définir son propre système de santé par opposition au système américain. Les mêmes participants ont reconnu toutefois qu'en règle générale, les résultats de santé de la population canadienne étaient enviables et qu'il y avait des leçons à en tirer.

7
mois



Le Canada de demain : oui à la famille

La conférence annuelle de l'Institut international sur la politique sociale, de l'Université Queen's, intitulée « Canada in International Perspective 99 », a constitué une excellente occasion d'examiner les politiques sociales dans une perspective à la fois canadienne et internationale. Le quatrième des cinq jours de la conférence (26 août) a été consacré aux enfants et aux jeunes. Des exposés y ont été présentés par des chercheurs et des intervenants utilisant divers outils de travail allant de la psychologie à la sociologie en passant par l'économie et l'administration publique.

Il a également beaucoup été question de froids calculs politiques. Tim Smeeding (Maxwell School) s'est intéressé à l'épineuse question du portefeuille des contributions (« Pourquoi paierais-je pour l'éducation de vos enfants? »). Dans sa réponse, il a lancé un appel à l'égalité des chances tout en parlant de la nécessité d'aider les familles écrasées sous le fardeau. Il a également fait

observer que les enfants sont un bien public en ce sens que (si on les élève convenablement) la plupart deviendront des contribuables plus ou moins responsables. De toute façon, l'État a clairement intérêt à assurer sa propre descendance.

Sur la scène canadienne, Judith Maxwell (Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques) a fait remarquer qu'une « occasion historique » se présentait de mettre en place l'une des dernières pièces importantes dont l'infrastructure sociale du Canada a besoin. Les personnes présentes en ont toutes convenu, mais certaines ont poliment manifesté leur désaccord quant aux outils d'intervention à utiliser. Katherine Scott (Centre canadien de développement social), quant à elle, soutient que le leit-motiv des politiques sociales sur les enfants devrait être « à bas le ciblage; vive l'universalité », tandis que les termes « choix » « personnalisation » et « nécessité d'un bouquet de programmes » ont été la marque des autres exposés. En particulier, les initiatives du Québec dans en matière de soins d'enfants ont été applaudies.

Offord rejette la « solution Ritalin » qui consiste à traiter tous les cas cliniques et à bourrer les enfants de pilules. Il préconise plutôt une meilleure cohésion sociale et un plus grand civisme.

La volonté politique de repenser les politiques sur les enfants et les jeunes familles repose sur un nombre croissant d'études traitant de la petite enfance et de son développement. Ray Peters (Université Queen's) met en garde contre le danger d'appliquer les vieilles études à grande échelle. À ceux qui voudraient consulter des analyses complètes de ce que nous savons et ne savons pas sur les jeunes enfants, il recommande les études

de la Rand Corporation (www.rand.org et de la fondation Packard www.futureref.org. Il explore également les décideurs d'intergrer le financement à long terme dans l'évaluation des programmes, comme dans le cas du programme ontarien « Partir d'un bon pas pour un avenir meilleur » dont on attend les premiers résultats à l'automne.

Dan Offord (Université McMaster) a présenté un exposé convaincant sur les bienfaits d'une intervention précoce pour la santé des enfants. Les cas d'enfants dysfonctionnels et d'enfants en difficulté sont plus fréquents chez les pauvres, mais ils existent dans tous les groupes de revenu. On assiste à une augmentation du nombre de jeunes Canadiens montrant des signes de difficultés comportementales et émotionnelles ayant des problèmes d'apprentissage. Offord rejette la « solution Ritalin » qui consiste à traiter tous les comportements hors norme comme des cas cliniques et à bourrer les enfants de pilules. Il préconise plutôt une meilleure cohésion sociale et un plus grand civisme. Pour lui, une collectivité saine pour les enfants et les jeunes familles est un milieu où tous les enfants peuvent participer à des activités sportives et culturelles, où les parents s'occupent des enfants des autres et où les lieux de travail s'adaptent aux obligations familiales. Son exposé a mis en relief la nécessité d'améliorer la vie collective des enfants et des jeunes familles au Canada.

TABIEAU 1 :
Espérance de vie (EV) et espérance de vie corrigée en fonction de l'état de santé (HALF) de la population canadienne âgée de 30 ans, établies en fonction de certains indicateurs socio-économiques (1991).²

HOMMES					FEMMES				
EV	HALE	(Années)	EV - HALE	(%)	EV	HALE	(Années)	EV - HALE	(%)
46,2	40,6	5,6	12,1 %	51,9	44,3	7,6	14,6 %		
Quantile des revenus :									
43,3	36,8	6,5	15,0 %	51,2	42,5	8,7	17,0 %		
46,5	40,6	5,9	12,7 %	51,4	43,6	7,9	15,4 %		
48,3	43,4	4,9	10,1 %	52,9	46,2	7,0	13,2 %		
Quantile de la scolarité :									
44,5	37,5	7,0	15,7 %	51,0	41,0	10,0	19,6 %		
45,2	39,5	5,7	12,6 %	52,0	44,5	7,5	14,4 %		
47,6	41,8	5,8	12,2 %	52,2	45,0	7,2	13,8 %		
47,7	42,8	4,9	10,3 %	53,2	46,2	7,0	13,2 %		
Etat civil :									
43,3	37,3	6,0	13,9 %	51,1	43,0	8,2	16,0 %		
44,7	39,4	5,3	11,9 %	51,3	43,3	7,9	15,4 %		
46,0	40,0	6,0	13,0 %	51,5	43,3	8,2	15,9 %		
46,6	40,9	5,7	12,2 %	52,1	44,2	7,8	15,0 %		
Quantile des revenus :									
43,3	36,8	6,5	15,0 %	51,2	42,5	8,7	17,0 %		
46,5	40,6	5,9	12,7 %	51,4	43,6	7,9	15,4 %		
48,3	43,4	4,9	10,1 %	52,9	46,2	7,0	13,2 %		
Quantile de la scolarité :									
44,5	37,5	7,0	15,7 %	51,0	41,0	10,0	19,6 %		
45,2	39,5	5,7	12,6 %	52,0	44,5	7,5	14,4 %		
47,6	41,8	5,8	12,2 %	52,2	45,0	7,2	13,8 %		
47,7	42,8	4,9	10,3 %	53,2	46,2	7,0	13,2 %		
Etat civil :									
43,3	37,3	6,0	13,9 %	51,1	43,0	8,2	16,0 %		
44,7	39,4	5,3	11,9 %	51,3	43,3	7,9	15,4 %		
46,0	40,0	6,0	13,0 %	51,5	43,3	8,2	15,9 %		
46,6	40,9	5,7	12,2 %	52,1	44,2	7,8	15,0 %		

nationale sur la santé de la population effectuée par Statistique Canada.

Le tableau 1 montre l'utilité éventuelle de l'HALF. Si l'on prend, par exemple, l'espérance de vie des hommes de 30 ans, en fonction de leurs revenus, on constate que ceux qui se situent dans le quartile des revenus les plus faibles peuvent espérer vivre en moyenne 43,3 années de plus. Après correction pour tenir compte de l'état de santé, ces mêmes individus peuvent s'attendre à vivre en « pleine santé » 36,8 années équivalentes de plus, ou l'équivalent de 6,5 années en mauvaise santé¹. Vu

sous un autre angle, on peut dire que l'espérance de vie résiduelle de ce groupe sera affectée par des prob-
lèmes de santé dans une proportion de 15 %. Par opposition, ceux qui se situent dans le quartile des revenus les plus élevés peuvent espérer vivre 48,3 années de plus, soit 5 années de plus que ceux dans le quartile des revenus les plus faibles. Cette disparité se manifeste également au niveau de la santé, les individus plus riches n'ayant que 4,9 années équivalentes

ou 10,1 % de leur espérance de vie résiduelle touchée par la maladie. « L'écart-santé » entre les hommes de revenu élevé et de revenu faible est de 6,6 années. Comparées aux seuils de pauvreté et aux mesures de l'inegalité du revenu, ces disparités frappantes sont peu connues à l'extérieur du milieu de la recherche sur les politiques en matière de santé.

L'évaluation régulière de l'espérance de vie corrigée en fonction de l'état de santé (HALF) ou d'indicateurs de l'état de santé fournit aux décideurs un outil susceptible de les aider à déterminer l'état de santé des Canadiens. En tant qu'outil de surveillance, cette évaluation peut se prêter à la détermination des sous-populations vulnérables, comme les fumeurs, les personnes handicapées ou certains groupes à faibles revenus. De plus, les mesures de type HALF peuvent contribuer à l'évaluation des interventions de santé auprès des individus aux cliniciens et aux responsables de la santé des évaluations objectives de divers programmes, politiques

Les indicateurs des résultats sur le plan de la santé constituent un nouvel outil pour l'évaluation de la santé des populations. Cette approche intègre des ensembles de données administratives, des enquêtes longitudinales contenant des indicateurs fiables des résultats, des évaluations détaillées et périodiques des sous-populations vulnérables ainsi que des activités de coopération intersectorielles et multidisciplinaires. Les mesures de type HALF contribuent à faire en sorte que les analyses portent sur l'évaluation des résultats plutôt que sur les intrants. Bien qu'en cours de stade initial, cette transition joue un rôle déterminant dans les efforts continus que le Canada déploie pour améliorer la santé de tous.

Roger Roberge
Agent principal
Secrétariat de la recherche sur les politiques

1 L'expression « années équivalentes » se rapporte à la somme des problèmes de santé plus ou moins graves qu'un individu peut avoir au cours des années qu'il peut espérer vivre.

2 Nault, F., Roberge, R., Berthelot, J.-M. Cahiers québécois de démographie, automne 1996.

Chroniqueur d'un réseau



Évaluation de la santé des Canadiens

L'évaluation de la santé des Canadiens peut sembler une tâche relativement simple, mais elle ne représente pas moins un défi de taille pour les chercheurs et les analystes oeuvrant dans le domaine des politiques en matière de santé. Encore aujourd'hui, on évalue la santé d'une personne en termes très généraux. On dira que son état de santé est excellent, bon, passable ou encore mauvais. De telles généralisations ne conviennent pas aux impératifs de l'évaluation rigoureuse de nos programmes de santé et sociaux. S'ils pouvaient évaluer de façon normalisée et quantifiable l'état de santé d'un individu, les responsables de l'élaboration des politiques seraient en mesure de suivre et d'évaluer l'état de santé d'une population en regard d'une gamme d'interventions dans le domaine de la santé.

Saisies aux fins d'analyse et mises à la disposition des chercheurs. Comme on dispose de données antérieures sur l'espérance de vie et qu'on peut aisément établir des comparaisons à l'échelle internationale, les données EV se prêtent particulièrement bien aux activités de surveillance et d'évaluation d'envergure limitée. Cependant, l'espérance de vie, à elle seule, ne tient aucunement compte de la

Bien qu'il existe de nombreux indicateurs de santé, la plupart se rapportent principalement aux « intrants ». Le nombre et le type d'interventions chirurgicales, le coût du système de soins de santé, le nombre de professionnels de la santé, l'incidence et la prévalence de la maladie et les profils de risques sont autant d'exemples d'indicateurs indirects de la santé des Canadiens. L'accent qui est mis, par exemple, sur le nombre d'interventions, laisse entendre que plus ce nombre est élevé, meilleurs sont les résultats sur le plan de la santé. Il faudrait mesurer la « santé » ou la qualité plutôt que la morbidité des Canadiens. On pourrait ainsi mieux cerner l'état de santé des Canadiens ainsi que l'impact des mesures qui sont prises dans le domaine de la santé.

L'espérance de vie (EV) est un indicateur classique de la santé d'une population. Fournissant une mesure absolue, les données sur la mortalité sont recueillies de façon systématique

L'accent qui est mis, par exemple, sur le nombre d'interventions, laisse entendre que plus ce nombre est élevé, meilleurs sont les résultats sur le plan de la santé. Il faudrait mesurer la « santé » ou la qualité plutôt que la morbidité des Canadiens. On pourrait ainsi mieux cerner l'état de santé des Canadiens ainsi que l'impact des mesures qui sont prises dans le domaine de la santé.

ainsi que l'impact des mesures qui sont prises dans le domaine de la santé.

morbidité ni de l'état de santé d'une population. On assiste en ce moment à des pertes dans le domaine des soins de santé qui, de plus en plus, se traduisent non seulement par la prolongation de la vie, mais également de la qualité de la vie qui y est associée. D'importantes ressources étant affectées à cet aspect des soins de santé, les décideurs doivent pouvoir se baser sur un indicateur qui permet de mesurer la morbidité globale ou le fardeau que représente le mauvais état de santé dans une population, tout en continuant d'avoir accès aux données sur la mortalité.

Au Canada et ailleurs dans le monde, on a recours à un indicateur, l'espérance de vie corrigée en fonction de l'état de santé (HALE pour Health-Adjusted Life Expectancy). Cette

tale, mobilité). D'autres techniques d'évaluation plus complexes tiennent compte des préférences d'une population ou de certains facteurs de pondération pour classer l'état de santé d'un individu au sein de cette population, ce qui constitue pour les chercheurs une échelle utile pour la réalisation d'évaluations de nature économique. Il existe actuellement plusieurs versions d'indicateurs « génériques » de l'état de santé à l'échelle d'une population (McMaster Health Utility Index, EQ-5D, SF-36, WHOQOL (évaluation de la qualité de vie de l'Organisation mondiale de la santé). Ces indicateurs ont servi à la fois à surveiller l'état de santé des populations et à réaliser des évaluations économiques. Au Canada, le McMaster Health Utility Index est inclus depuis 1994 à l'Enquête

qu'elles ont une prédisposition à avoir des réactions physiologiques et de comportement caractéristiques pendant toute leur vie. Mais les modes d'éducation en bas âge, essentiellement les très bons soins parentaux, peuvent atténuer cette prédisposition génétique et la transformer en un avantage plutôt qu'en une tendance à « se mettre dans tous ses états » face à des situations stressantes.

Pour revenir à la variation graduelle, il existe un lien entre, d'une part, la situation sociale et, d'autre part, l'exposition au stress (risques, tracasseries, ainsi que les moyens d'y faire face, soit argent, amis, savoir, mais aussi confiance en soi et réactions d'adaptation physiologiques et de comportement. Les expériences qui fixent ces modes de réaction, en particulier celles de la petite enfance, sont également liées au rang qu'une personne occupe dans l'échelle sociale.

Il s'ensuit que l'exposition au stress et les moyens d'y faire face semblent être répartis plus également dans les sociétés relativement égalitaires, où l'état de santé général est meilleur. Cela a aussi des incidences sur l'organisation du milieu de travail. Mais il faut accorder une attention particulière à la situation des enfants en bas âge — message que l'on semble commencer à entendre au Canada. L'arbre pousse du côté où il penche. [Traduction]

Robert G. Evans
Professeur d'économie et membre de la société Mannville/Syd Jackson
Institut canadien des recherches avancées

maillables : pensons, par exemple, à l'acquisition du langage. Les expériences de ces premières années « sculptent » et forment le système nerveux de manières qui déterminent profondément si, face à des stress ultérieurs, l'individu s'adapte ou

Les progrès considérables accomplis par la médecine au cours de cette période ont profité à l'ensemble de la population des sociétés développées. Et pourtant, la variation graduelle subsiste. Elle ne découle apparemment pas d'une différence d'accès aux soins de santé. La situation sociale se reflète principalement dans une différence de susceptibilité aux maladies, et non pas dans les modes de traitement, c'est-à-dire dans l'incidence de crises cardiaques, par exemple, plutôt que dans l'accès aux soins de cardiologie.

subira du tort. La variété et la sécurité sont fondamentales pour l'éducation optimale des enfants. Que dire du tout-puissant gène? La constitution génétique semble également influer sur la vulnérabilité. Certaines personnes naissent « hypersensibles » au stress, en ce sens

Mais la « perception de menace » prolongée ou continue (ou sentiment de vulnérabilité constant) peut affaiblir en permanence la réaction au stress. On ne peut l'éliminer. Cela peut occasionner diverses formes de dommages physiologiques (par exemple, diminution de la fonction immunitaire et augmentation de l'athérosclérose) susceptibles de se manifester sous la forme de nombreuses maladies différentes.

Le contraire de la vulnérabilité est le contrôle, c'est-à-dire la capacité de faire face aux exigences ou menaces actuelles ou potentielles. On a examiné, dans le cadre d'études sur les milieux de travail, l'équilibre entre les exigences de différents emplois et la capacité des travailleurs de déterminer comment y faire face. Il semble que le contrôle qu'a une personne sur son milieu de travail, quelles qu'en soient les exigences, est dans une large mesure lié à sa santé. Et le contrôle est, bien sûr, étroitement lié à la situation hiérarchique. De façon plus générale, le revenu, l'instruction et l'appui social correspondent tous à la capacité de faire face aux situations ou à la vulnérabilité perçue chez une personne. Autrement dit, à quelles ressources celle-ci peut-elle faire appel lorsqu'elle est confrontée à un problème?

Mais ce n'est pas tout. Les réactions physiologiques et de comportement face aux menaces sont « acquises », en ce sens qu'elles peuvent être fixées biologiquement par une expérience antérieure. Et ce processus est le plus actif en très bas âge, au moment où le cerveau et le système nerveux sont les plus



Regard vers l'avenir

Les inégalités sociales en matière de santé

à la situation sociale influe sur la vulnérabilité à beaucoup de maladies différentes.

Ce facteur pourrait-il être la pauvrete? Il est certain que le dénuement matériel peut causer du tort sur les plans physique et mental. Mais, la encore, toute la structure des revenus a augmenté de façon spectaculaire au cours des cent dernières années. Si le revenu est la clé des variations graduelles, ce doit être le revenu relatif qui importe. En effet, le fait que la variation est graduelle et qu'il existe des différences d'état de santé à tous les niveaux de l'échelle sociale ne peut s'expliquer uniquement par le dénuement absolu ou relatif des « pauvres ». Il ne s'agit pas seulement de « leur » problème, la variation graduelle s'applique à nous tous.

Cette connaissance est le fruit de recherches effectuées au cours du dernier quart de siècle. Elle soulève deux questions fondamentales. Premièrement, qu'est-ce qui fait que la situation socio-économique influe sur la santé? Deuxièmement, comment « s'introduit-elle dans l'organisme » pour produire les effets biologiques de la maladie et de la mort?

Le processus biologique déterminant semble être la réaction au stress, ou le syndrome de « lutte ou fuite ». Les impressions produites sur le système nerveux par une menace perçue déclenchent toute une suite de processus physiologiques qui concentrent un maximum d'énergie et d'attention sur la lutte contre la menace et détournent l'organisme des fonctions « optimistes » de croissance. Cette réaction est fortement adaptative, en particulier dans une région peuplée par des tigres.

rubrique générale de situation socio-économique retient de plus en plus l'attention. En effet, lorsqu'on classe les gens selon leur revenu, ou leur niveau d'instruction, ou leur prestige professionnel, ou leur situation au sein d'organisations, on obtient un modèle uniforme. Plus les gens sont riches, plus ils sont en santé – en moyenne – et les différences sont grandes. On peut établir que cette variation socio-économique graduelle remonte au début du siècle, et sa persistance à des incidences importantes.

Les progrès considérables accomplis par la médecine au cours de cette période ont profité à l'ensemble de la population des sociétés développées. Et pourtant, la variation graduelle subsiste. Elle ne découle apparemment pas d'une différence d'accès aux soins de santé. La situation sociale se reflète principalement dans une différence de susceptibilité aux maladies, et non pas dans les modes de traitement, c'est-à-dire dans l'incidence de crises cardiaques, par exemple, plutôt que dans l'accès aux soins de cardiologie.

Les États-Unis font exception à cet égard, leur système particulier de soins de santé crée des différences d'accès selon les classes sociales qui se répercutent sur la santé. Mais c'est là une autre histoire.

Les principales causes de décès ont également changé notablement au cours du siècle, passant des maladies infectieuses aux affections dégénératives. Mais les membres des classes inférieures de la société continuent de mourir plus jeunes. De même, des études modernes révèlent des variations graduelles de mortalité par rapport à un certain nombre de maladies différentes, ce qui laisse supposer qu'un facteur plus fondamental lie

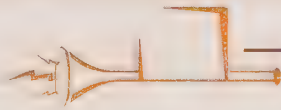
Pourquoi les hauts fonctionnaires vivent-ils plus longtemps que leurs subalternes? De façon plus générale, pourquoi les gens (ou les babouins) haut placés jouissent-ils d'une meilleure santé? Si nous connaissons les réponses à ces questions, nous en saurons plus long à propos des facteurs déterminants de la santé et des maladies (c'est-à-dire pourquoi certaines personnes sont en santé et d'autres ne le sont pas) et, peut-être, de la façon de les aborder.

« L'hétérogénéité des populations, dit Robert Sapolsky, [est] une base d'accroissement des connaissances. » L'information réside dans la variété. Il s'agit simplement de la trouver.

La stratégie fondamentale est plutôt simple. On groupe d'abord les membres d'une population selon une certaine caractéristique : par exemple, sexe, ou lieu, revenu ou occupation, ou encore couleur de cheveux. On mesure ensuite leur état de santé à l'aide d'un critère relativement non équivoque, comme l'espérance de vie. (Prendre garde de NE PAS se laisser entraîner dans une discussion de ce en quoi consiste la santé.) Si des différences systématiques se dégagent entre les groupes, c'est que la mesure de l'état de santé est liée de quelque manière à la caractéristique utilisée pour les différencier. Et ce lien recouvre quelque part une relation de cause à effet.

Le modèle peut être complexe. Le fait que les femmes vivent plus longtemps que les hommes pose une énigme classique. Mais les hommes *vivants* sont en moyenne en meilleure santé. Les interprétations varient, mais les données sont ce qu'elles sont.

Le regroupement des caractéristiques utilisées pour différencier les membres d'une population sous la



DATE ACTIVITÉS

LES 17 ET 18 SEPTEMBRE 1999
« *Le Canada au XXI^e siècle : tendances et perspectives* »
Cette conférence parrainée par Industrie Canada, en collaboration avec le Centre d'étude des niveaux de vie, rassemblera des hauts représentants des gouvernements, du monde des affaires, des syndicats, du milieu universitaire et d'autres groupes intéressés afin de discuter de questions économiques et des défis qui se posent au Canada en cette fin de siècle.

Cet événement s'organisera autour d'une série d'études prospectives commandées par Industrie Canada sur des sujets tels : les tendances mondiales; les défis démographiques; l'évolution du marché du travail; la productivité et les niveaux de vie; l'environnement et le développement durable; le commerce international et l'investissement étranger; et l'investissement et l'innovation. Veuillez communiquer avec Andrew Sharpe au (613) 233-8891 ou à : csjs@csjs.ca, ou encore consulter le site web <http://www.csjs.ca/french.html>

« *Perspectives sur la santé de la population* »

Le Secrétariat de la recherche sur les politiques, l'Institut canadien d'information sur la santé, Santé Canada, le Centre manitobain des politiques et d'évaluation en matière de santé et Statistique Canada organisent une conférence à Winnipeg, au Manitoba. Le but est d'encourager l'utilisation des enquêtes dans le domaine de la santé et d'aborder l'application des résultats à l'élaboration des politiques. Cet événement ne manquera pas d'intéresser les chercheurs, les décideurs fédéraux et provinciaux, les gestionnaires régionaux de la santé, les responsables des services de santé communautaire, les autres professionnels de la santé et les étudiants. Contacter Roger Roberge au (613) 943-8412 ou encore consulter le site web <http://recherchepolitique.gc.ca>

« *Conférence nationale de recherche sur les politiques : analyse des tendances* »

La deuxième conférence nationale de la recherche sur les politiques à Ottawa mettra l'accent sur les nouveaux thèmes horizontaux de recherche comme la mondialisation, le développement durable, la différenciation sociale, l'intégration nord-américaine et les technologies de l'information. On traitera également des résultats de la recherche du Projet sur les tendances du Centre de recherches en sciences humaines et du PRR. Contacter Vasanthi Srinivasan au (613) 992-8161 ou bien vous inscrire en ligne à <http://recherchepolitique.gc.ca>

à mesure que les gouvernements se retirent de la prestation des services. »
Croissance, développement humain et cohésion sociale : Rapport intérimaire, le 4 octobre 1996, p. 41-42.

tion accrue de segments de la population, moins de gens sont capables d'investir dans le capital social et disposés à le faire. Pourtant, l'importance de cette forme d'investissement s'accroît

**Croissance
Nouvelles tendances
de l'investissement**

« ...Les sorties d'IED (investissement étranger direct) ont surpassé les entrées d'IED en 1996, faisant ainsi du Canada un exportateur net d'IED pour la première fois de son histoire. Le ratio du stock des sorties au stock des entrées d'IED est passé de 75 p. 100 en 1990 à un peu plus de 103 p. 100 en 1997. (...) Contrairement à la tendance observée pour les entrées d'IED, les investissements canadiens ne choisissent pas d'investir avant tout dans l'économie de notre partenaire de l'ALE. Le marché américain demeure encore la principale destination de l'investissement direct du Canada à l'étranger (IDCE), mais il a perdu progressivement de l'importance ces deux dernières décennies. »
« Un bilan de la situation canadienne en matière de commerce et d'investissement », *Micro*, Ottawa : Industrie Canada, vol. 5, printemps 1999. Disponible en ligne à : http://strategie.gc.ca/sc_economy/micro/frndoc/01.html

**Cohésion sociale
Dégénération du tissu
communautaire**

« Le fait d'investir du temps, de l'argent et de l'énergie dans les collectivités aide les gens à se fixer des buts communs et à déterminer eux-mêmes leur avenir. En raison des pressions grandissantes auxquelles est soumise la classe moyenne, de la réorientation des valeurs qui se manifeste par un individualisme croissant parmi les Canadiens dans leur ensemble et de la marginalisa-

Capsules des réseaux

MONDIALISATION

Se protéger contre les fluctuations mondiales de la monnaie : Mesures prudentes pour les pays en voie de développement

élevés que les entrées de capital. Donc, les gouvernements devraient raffiner leurs habiletés macro-économiques et créer des modèles de coûts – bénéfices pour pouvoir mieux planifier et gérer les conséquences d'investissements spécifiques. » [Traduction] Saravanamuttoo, Neil. *Foreign Direct Investment and Poverty Reduction in Developing Countries*. Toronto : Turner Course Solutions, avril 1999, chap. 4, p. 21.

« Les gouvernements (dans les pays en voie de développement) visent à avoir en place les bonnes politiques pour attirer l'investissement et à renforcer les agences qui sont capables de faire respecter les normes nationales (par exemple, les politiques de travail et de l'environnement). Les gouvernements peuvent aussi aider à promouvoir le développement local en protégeant con-

tre la volatilité macro-économique indésirable qui résulte de l'investissement étranger direct. La valeur de la monnaie locale aura tendance à s'accroître dans les petits pays en particulier, si l'investissement étranger direct fait augmenter le total des exportations... L'investissement étranger direct peu aussi causer des problèmes dans la balance des paiements si les sorties des dividendes et des droits d'auteur sont plus

Développement humain Le visage de la pauvreté change : certaines familles canadiennes connaissent des risques élevés d'être pauvres

« En 1996, 15,5 % de l'ensemble des familles canadiennes avaient un revenu inférieur au taux de faible revenu. La pauvreté se concentre de plus en plus dans cinq groupes à risque élevé :

- les familles monoparentales dirigées par des femmes (taux de faible revenu de 61 %);
- les familles dont le chef est une personne handicapée (taux de faible revenu de 56 %);
- les immigrants récents (taux de faible revenu de 47 % pour les familles et de 64 % pour les particuliers arrivés après 1989);
- les Autochtones (taux de faible revenu de 44 % pour les Autochtones hors réserve; le problème est vraisemblablement plus grave encore dans le cas de ceux et celles qui vivent dans une réserve, mais les chiffres les concernant ne sont pas disponibles);
- les femmes âgées vivant seules (taux de faible revenu de 53 %).

Soutenir la croissance, le développement humain et la cohésion sociale dans un contexte de mondialisation, Ottawa, Projet de recherche sur les politiques, février 1999, chap. 3, p. 17. En direct à : <http://recherchepolitique.gc.ca>

Économie et société axées sur le savoir (ESAS) Importance croissante des technologies de l'information

« Au cours des deux dernières décennies, les technologies de l'information ont attiré une proportion croissante de l'investissement industriel au Canada, particulièrement dans le secteur des services où la part des technologies de l'information s'est accrue de 13,5 points entre 1971 et 1990... Les résultats de plusieurs études récentes montrent que l'investissement dans les technologies de l'information stimule la croissance de la productivité des industries... Selon les estimations, le taux de rendement de l'investissement dans les TI varie entre 27 et 36 p. 100. Un rapport récent du Forum économique mondial fait également état des progrès accomplis par le Canada en vue du développement des assises d'une économie axée sur le savoir. Dans un article du Forum 1997, avec le titre de « Global Competitiveness Report », le Canada se classe premier parmi les pays du G7 au plan du « potentiel technologique », indice déterminé à partir de diverses caractéristiques relatives aux technologies de l'information et au capital humain. »

Gera, Surenndra. *La nouvelle économie mondiale axée sur le savoir*, communication présentée dans le cadre de la conférence Le développement des compétences dans une économie axée sur le savoir, 22-23 juin 1999.



Les sites web ci-dessous peuvent vous aider à trouver des renseignements pertinents au sujet de la santé de la population au Canada. Un grand répertoire de la recherche canadienne sur la santé des populations peut être trouvé dans la section « Sites thématiques » du site web du Secrétariat de la recherche sur les politiques

SANTÉ CANADA

<http://www.hc-sc.gc.ca/>

Le site de Santé Canada nous renseigne sur une variété d'aspects par rapport à la santé des Canadiens. On

retrouve, par exemple, de l'information dans la Direction générale de la promotion et des programmes de santé

(<http://www.hc-sc.gc.ca/hppb/>) sur la santé de tous les groupes d'âge (les enfants, les jeunes, les adultes et les per-

sonnes âgées). De plus, la Direction générale de la protec-
tion de la santé (<http://www.hc-sc.gc.ca/hpb/>) nous informe

sur des moyens pour améliorer et protéger la santé des
Canadiens. On peut également retrouver de l'information

sur le système de santé canadien (<http://www.hc-sc.gc.ca/datapcb/datahcsa/hex.htm>), sur la santé des femmes

(<http://www.hc-sc.gc.ca/datapcb/datahcsa/hex.htm>), sur la santé des femmes

et sur le Programme national de recherche et de déve-
loppement en matière de santé (<http://www.hc-sc.gc.ca/iacob-dgiac/pnrds/index.html>)

FONDS DE LA RECHERCHE EN SANTÉ DU QUÉBEC

<http://www.frsq.gouv.qc.ca/>

Le Fonds de la recherche en santé du Québec (FRSQ) est un organisme qui favorise le développement de la

recherche en matière de santé au Québec. Leur site web permet aux chercheurs d'avoir un accès facile à de nom-

breux domaines de recherche liés à la santé des Québe-
cois, tels que la santé dans le milieu de travail, la santé

mentale, les services de santé, la nutrition, la toxicologie, la gériatologie et la pollution. On retrouve également des

liens à d'autres sites web qui s'intéressent à la santé des
individus, une liste de noms de chercheurs et leur bulletin

intitulé « Recherche en santé ».

INVESTINKIDS

<http://www.investinkids.ca>

Parrainée par les entreprises, cette initiative vise à fournir des renseignements aux parents ayant des jeunes enfants afin d'assurer que ces derniers puissent maximiser leur potentiel. Le but est de réunir les entreprises, les repré-
sentants en matière de santé et les communautés de
recherche. Félicitations pour une bonne initiative!

Créer des liens à la manière de la

santé des populations

« Dans cette description des différents intervenants (en matière de santé des populations) — décideurs, respon-
sables des fonds de recherche, chercheurs, et four-
nisseurs du savoir — qui participent dans le processus
d'élaboration des politiques axées sur les données, l'accent est mis sur trois choses:

a L'intégration des données dans le processus d'élabo-
ration des politiques, par exemple, en matière de
recherche sur les services de santé implique non
seulement la création de liens directs entre les
décideurs et les chercheurs mais aussi l'adoption
d'une stratégie qui comprend plusieurs étapes.

b Chaque étape permet d'améliorer les relations et la
communication entre les quatre groupes d'inter-
venants dans le domaine de la santé.

c L'élaboration des politiques axées sur les données est
un « cycle vertueux » et tout lien faible dans ce cycle
risque de freiner l'intégration de la recherche dans la

prise de décisions. »

Canadian Health Services Research Foundation. *Growth Through Innovation: 1998 Final Report*. p. 34.

Le coût de l'empathie

« Les femmes semblent être plus affectées que les
hommes par les événements qui atteignent les person-
nes auxquelles elles sont attachées, particulièrement
dans le cas de leurs conjoints. Autrement dit, elles
réagissent davantage aux expériences négatives des
autres, et cette différence de réactivité a d'importantes
implications pour la santé mentale. Ces données
appuient la théorie du coût de l'empathie... et réfutent
l'hypothèse (supplémentaire) que les femmes sont plus
portées à la dépression parce qu'elles sont moins capa-
bles que les hommes de faire face aux situations stres-
santes. » [Traduction]

Turner, R. Jan et William Avison, "Gender and Depression:
Assessing Exposure and Vulnerability to Life Events in a
Chronically Strained Population", dans David C. C. Brown,
Carl D. Argy, and George Torrance (eds.), *Health and Cana-
dian Society: Sociological Perspectives*. Toronto, University
of Toronto Press, 1998, p. 255.

Tous les sites web mentionnés dans le présent
numéro d'*Horizons* sont facilement accessibles à
partir du site web du Projet de la recherche sur les
politiques, à l'adresse <http://recherchepolitique.gc.ca>

Mot de la directrice exécutive



Un point à temps en épargne cent

La santé des populations – étude des éléments qui font qu'une population est en bonne santé – est un domaine relativement récent des politiques publiques, mais ses antécédents philosophiques sont aussi anciens que l'histoire écrite. Les composantes qui rendent les sociétés prospères et heureuses sont un des sujets liés à la gouvernance que l'on retrouve tout autant dans la République de Platon que dans le code d'Hammourabi et l'indice de développement du PNU.

Un point à temps en épargne cent. Mais, il reste encore à déterminer où et quand mettre en route

Un point à temps en épargne cent. Mais, il reste encore à déterminer où et quand mettre en route des interventions stratégiques. La recherche sur la santé des populations doit être tout au moins aussi efficace et précise qu'une opération chirurgicale.

dans la « commercialisation » de la santé des populations. Il faudra maintenir des normes de recherche élevées, en se servant notamment d'évaluations prudentes de la qualité des données. Les chercheurs devraient être félicités du professionnalisme dont ils ont fait preuve jusqu'à présent en résistant à la tentation de mettre en avant des conclusions qui n'étaient pas étayées par les données. En ce faisant, ils créent, une base de connaissances de plus en plus solide comme, par exemple, l'Enquête nationale sur la santé des populations, l'Enquête nationale longitudinale sur les enfants et les jeunes, et le programme « La santé des populations » de l'Institut canadien des recherches avancées.

À court et à moyen terme, les responsables de l'élaboration des politiques devront faire fond sur cette base de connaissances. Comme l'a dit Aaron Wildavsky, « Part de politiques publiques consiste à trouver un problème que l'on doit et que l'on peut régler ». La recherche sur la santé des populations nous mène vers un remaniement fondamental de nombreux aspects des politiques publiques.

L.A.C.V.

Laura A. Chapman
Directrice exécutive
Secrétariat de la recherche sur les politiques

Pour apprendre comment resserler les liens entre la recherche et l'élaboration des politiques dans le domaine de la santé des populations, venez assister à la conférence « Perspectives sur la santé de la population : mettre à profit la recherche » qui aura lieu à Winnipeg du 5 au 7 octobre 1999. En direct à <http://recherchepolitique.gc.ca/pophealth99/index-f.htm>

Récemment, ce type de recherche a pris un nouvel élan du fait des progrès rapides des sciences biologiques qui redessinent notre compréhension du potentiel humain. Sont également essentiels les progrès réalisés dans les méthodes statistiques, particulièrement celles qui ont trait à la disponibilité des données et aux liens entre elles, et dans la sociologie qui crée des portraits pénétants de la vie des Canadiens à la fin du siècle. Une fois réunis d'une manière créative et multidisciplinaire, les résultats ont de puissantes implications en matière de politiques publiques.

La santé des populations est un domaine de recherche à la fois tenant et frustrant. Tentant parce que c'est une démarche qui fait appel à la compréhension et frustrant parce qu'il reste encore difficile de concevoir des

des interventions politiques. La recherche sur la santé des populations doit être tout au moins aussi efficace et précise qu'une opération chirurgicale. Comme dans de nombreux domaines de politiques, les chercheurs en santé des populations doivent combler l'écart entre les résultats abstraits et la vie quotidienne. Pour passer de l'association à la causalité, il faut élaborer des ensembles encore plus robustes de données d'une texture et d'une profondeur plus marquées. En définitive, cela signifie qu'il faut trouver des manières d'influencer les choix de vie et d'améliorer les résultats de manière à promouvoir le développement de la petite enfance, réduire la morbidité et améliorer la qualité de vie.

Le resserrement des liens entre la recherche et l'élaboration de politiques est un important pas en avant



Bienvenue!

Les décideurs sont sûrement captivés par le thème central de ce numéro, à savoir la santé des populations. Les articles dans ce numéro s'intéressent aux mesures de base du bien-être individuel et social et aux interventions politiques précises pour maintenir le potentiel et le bonheur humains que nous nommons par euphémisme « qualité de vie ». Précisons pour les non-initiés que la recherche est basée en grande partie sur la prémisse suivante : autant un climat micro-économique propice est essentiel à une perfor-

Du soutien pour nos enfants

« Les enfants et les jeunes ont besoin d'appui – de la part de leurs parents, de leurs gardiennes, de leurs professeurs, de leurs pairs, de leurs instructeurs et de leurs communautés – jusqu'à ce qu'ils soient adultes. Même si un dollar de prévention donne plus de résultats au cours des premières années avant que les portes se ferment et que le cerveau soit complètement formé et sculpté, aucun programme de prévention, aucune série de programmes de prévention, aucun âge et un stade uniques ne peuvent, seuls, contre les effets combinés d'un héritage génétique adverse et de l'exposition à long terme à des milieux corrosifs. » [Traduction] The Sparrow Lake Alliance. *Proposals Regarding the National Children's Agenda*, The Centre for Health Promotion de l'Université de Toronto et Canadians Against Child Poverty. 1999, p. 15.

Réflexion

« Nous sommes les gardiens permanents de problèmes permanents. »

Arthur Krogger,
fonctionnaires canadiens

L'importance des premières années

manance solide, autant un climat micro-social propice est essentiel à la libération du potentiel humain. Le défi consiste à définir ce climat et à l'instaurer.

Les travaux dans ce secteur largement inexploré sont dans la plupart des cas au stade de la recherche primaire. Nous vous invitons à en découvrir les possibilités fascinantes.

Secrétariat de la recherche sur les politiques

« Il est clair que les premières années, de la conception à l'âge de six ans, sont celles qui ont le plus d'importance sur le développement du cerveau et sur l'apprentissage, le comportement et la santé à venir. Les effets des premières expériences, particulièrement pendant les trois premières années, sur la mise en place du « câblage » du cerveau, sur sa formation et sur le branchement des milliards de neurones qui le parcourent en tout sens, se font sentir toute une vie... Il est prouvé que de bons programmes de développement auxquels participent les parents ou autres personnes ayant la charge des enfants auront une influence sur la manière dont ces derniers s'occupent des enfants à la maison, et peuvent grandement améliorer le comportement des enfants, la manière dont ils apprennent et leur santé plus tard. Ces programmes sont d'autant plus efficaces qu'ils auront commencé plus tôt. Ils peuvent profiter aux enfants et aux familles de tous les groupes socio-économiques de la société. Pour avoir une population compétente et éduquée, cette période de la vie est aussi importante que n'importe quelle autre. Et, à cause de cela, la société doit lui accorder au moins autant d'attention qu'aux périodes scolaires et d'enseignement postsecondaire. » [Traduction] Government of Ontario Reference Group, coprésidé par Margaret Norrie McCain et J. Fraser Mustard. « Early Years Study: Final Report », avril 1999, p. 52. En direct à <http://www.childsec.gov.on.ca/newsref/ep/2099.html>



Policy Research
Secretariat

Secrétariat de la recherche
sur les politiques

Government
Publications

POLICY RESEARCH INITIATIVE HORIZONS

Volume 2 Number 4

November 1999

EMERGING DEVELOPMENTS AND KNOWLEDGE IN PUBLIC POLICY RESEARCH

A1
2R
H56

In this issue

Welcome!	1
Executive Brief	2
es to Go Before We Sleep	
Bookmark	5
Upcoming Events	5
Network Nuggets	4
A Look Ahead	6
Sustainable Development: A Vision of the Way Forward	
Eyewitness	8
Life on Earth: A Motto for the Millennium"	
nequality's Challenge to Sustainable Development	9
Network Columnist	10
Sustainable Development: From Concept to Action	
Research Agenda	12
PRI Sustainability Project	
Across Canada	15
Canada's First Report on ical Sustainability Trends	
Guest Columnist	14
Blue Sky, Tall Trees: The Makings of a Global Green Deal	
Canadian Connections	16
Cyberzone	17
Guest Columnist	18
Sustainable Development: Closing the Gap Between Talk and Action	
Looking Outward	20
Sustainable Development: The Australian Experience	
Eyewitness	21
History's Future	
Network Columnist	22
The New World of Environmental Policy Making: Theory and Practice	
Did You Know?	24

Welcome!

Environmental issues are emerging as a major governance challenge into the next century (perhaps the next millennium). Sustainable development is a central environmental concept that transcends economic and social dimensions, just as it spans equally arbitrary jurisdictional lines. Hardin's "tragedy of the commons" has moved from economic philos-

ophy to a truly global stage in areas such as climate change, oceans, and air pollution. The dialogue of sustainable development is a potent mixture of science, ideology, and futurology. After a short respite, this dialogue appears to be moving back to the fore of the public policy agenda.

The Policy Research Secretariat

A Technology Card for Emissions Abatement?

"Recent work in carbon management (CM) – the linked processes of separating and collecting carbon and sequestering it in the ocean or ground – has shown substantial progress ... CM may transform the political economy of abatement policy. By weakening the link between fossil energy and atmospheric CO₂ emissions, CM makes it feasible to con-

sider a fossil-based global economy through the next century. By reducing the severity of the threat that emission reduction poses to fossil industries and fossil-rich nations, CM may ease current deadlocks in both domestic and international abatement policy."

Parson, Edward A. and D.W. Keith. "Fossil Fuels Without CO₂ Emissions", *Science*. Volume 282, November 6, 1998, p. 1053 – 1054.

Policy Reflections

"As crude a weapon as the cave man's club, the chemical barrage has been hurled against the fabric of life – a fabric on the one hand delicate and destructible, on the other miraculously tough and resilient, and capable of striking back in unexpected ways. ... The "control of nature" is a phrase conceived in arrogance, born of the Neanderthal age of biology and philosophy, when it was supposed that nature exists for the convenience of man."

Rachel Carson, Silent Spring.

Crest Book, Seventh Printing, 1964, p. 261.

The Dilemma of Sustainable Development

"... the fact that climate change involves the interaction of major social and physical systems complicates efforts to define the problem and develop solutions, the decision to implement these solutions and the actual implementation. These issues require long-term public intervention, the results of which are not known for a long time. There is considerable scientific uncertainty, with renowned scientists in each camp, depending on the models and theories that are chosen. Since the causes and effects are global, initiatives must also be global, excluding any unilateral solution. Finally, negative impacts extend beyond the individual location of each contributor." [Translation]

Le Prestre, Philippe G., *Écopolitique Internationale* (Montreal: Guérin Universitaire, 1997), p. 76.



Canada

Executive Brief



Miles to Go Before We Sleep

It is a common lament to plead for more data. These building blocks of insight always seem to be just beyond our reach. Recognizing this inevitable research condition, improved sustainable development indicators remain imperative. Canada (like other countries) lacks both a detailed understanding of the current state of the environment, and a comprehensive means of tracking performance or evaluating the likely impact of different activities. We know the

reasons, some view sustainability as primarily a governance challenge requiring wisdom, patience, and engagement among citizens, stakeholders, and governments. Certainly, the necessary process of mainstreaming environmental considerations into domains traditionally seen as economic or social will continue to generate heat, as well as light. If, as seems likely, our approach to sustainability will be a knitting together of tens of thousands of innovations,

We know the direction we need to travel, but have only a limited understanding of the distance to be covered, the milestones along the way, or the time available. With an increasing number of environmental issues migrating to the global stage, improved global sustainability measures are also required.

direction we need to travel, but have only a limited understanding of the distance to be covered, the milestones along the way, or the time available. With an increasing number of environmental issues migrating to the global stage, improved global sustainability measures are also required.

Of course, data will not create public policy solutions. Indeed, it may simply transform the nature of the problem. The sheer scale and complexity of environmental data on such issues as global warming can lead to paralysis, where the size of the problem seems overwhelming and where "the facts" are used to obfuscate rather than illuminate. For these

an even closer collaboration among different groups will need to emerge.

Sustainable development is a moving target, as is our conception of what is possible to ensure sustainability. Both these realities suggest that researchers should approach their craft with a certain humility. Issues like endocrine disruptors, persistent organic pollutants, and genomics were not on our collective radar screens 10 years ago. The same goes for innovative solutions, such as carbon sinks and new eco-efficiency practices – a much prized "win-win" along the environment-economic dimension. Researchers should relish the dynamism of such a policy

scene, even if it means that long-term predictions and forecasting, such as the Club of Rome limits to growth predictions of the 1970s, may prove to be wildly erroneous. Where lead times are long and imprecise, learning to cope with uncertainty is a key consideration as is taking account of inter-generational impacts.

In such a milieu, research has a number of functions, including: uncovering new understanding and knowledge of emerging threats and solutions; developing performance measures or indicators; capturing and disseminating best practices; and, examining follow-through, compliance and enforcement. Bringing together the economic, social, and environmental aspects of Canadian society to create true sustainability represents a formidable policy framework challenge. How does our growing awareness of the natural environment affect Canadian culture and society? What does more prudent environmental stewardship mean for economic prosperity, including the so-called race to the bottom and the biotechnology revolution?

In the past, there may have been a tendency to view environmental issues, like sustainability, as policy luxuries to be downplayed when economic fortunes and social conditions deteriorated. No more. Sustainable development stands at the centre of efforts to raise Canada's quality of life in the 21st century.

Laura A. Chapman
Executive Director,
Policy Research Secretariat

Bookmark



Bill Mason on the Death of Distance

"When you look at the face of Canada and study the geography carefully, you come away with the feeling that God could have designed the canoe first and then set about to conceive a land in which it would flourish. ... This is not to discredit the marvelous things that modern technology brings us: but we need to be more aware of where we are headed and from whence we came. ... Today the earth is very small. However, trying to convince the world of business and commerce that there are places on earth where distances should remain undiminished is not an easy task."

Mason, Bill. *The Path of the Paddle*. Toronto. Key Porter Books, 1995, p. 2 - 3.

Smog Alert

"New research is showing that there appears to be no safe level of human exposure to particulates or ground-level ozone. ... Air pollution also increases emergency room visits, and cardiac and respiratory hospital admissions. The benefits of reducing smog in our major cities is estimated to be at least \$10 billion annually."

Source: Environment Canada at http://www.ec.gc.ca/envpriorities/cleanair_e.htm.

Making Kyoto Meaningful for Developing Countries

"Because most developing countries are not currently in a position to make *absolute* emission reductions, the most immediate and realistic challenge is lowering the *greenhouse gas intensity* of their economies. Thus, rather than measuring the absolute amount of a country's emissions, the GHG (Greenhouse Gas) intensity indicator provides a more realistic and practical framework for participation by expressing the emissions that an economy generates *per unit of output*."

Baumert, Kevin, Ruchi Bhandari, and Nancy Kete. *What Might a Developing Country Climate Commitment Look Like?* World Resources Institute, Washington, DC, May 1999. Available on-line at <http://www.wri.org/climate/publications.html>.

Upcoming Events



DATE

Nov. 17-21, 1999 *ACSUS '99 - The Association for Canadian Studies in the United States 15th Biennial Conference*

The upcoming ACSUS conference in Pittsburg will highlight research in a number of disciplines, featuring several roundtables and over 100 panel sessions on important Canadian studies topics. The Policy Research Secretariat is pleased to showcase the panel "Trends in North American Integration: Economical, Political and Cultural Perspectives" featuring George Hoberg and Keith Banting. For more information contact (202) 393-2580 or visit their web site at <http://www.acsus.org>.

Nov. 19, 1999 *Aboriginal Peoples and Social Cohesion*

This half-day session in Ottawa features Alan Cairns speaking on his forthcoming book, *Aboriginal Peoples and The Canadian State*. Also at the session, Dan Beavon and Mary Jane Norris will discuss the effects of aboriginal migration on social cohesion. For more information, or to register please contact (613) 995-6126.

Nov. 25-26, 1999 *National Policy Research Conference: Analysing the Trends*

The second National Policy Research Conference in Ottawa will highlight emerging horizontal policy research themes such as globalization, sustainable development, social differentiation, North American integration and information technologies. Research findings from the Policy Research Initiative-Social Sciences and Humanities Research Council (PRI-SSHRC) Trends Project will also be featured. Contact Vasanthi Srinivasan at (613) 992-8161 or <http://policyresearch.gc.ca>.

Network Nuggets

What are the Networks?

The decentralized research program of the PRI is based upon four interdepartmental research networks (Growth, Human Development, Social Cohesion, and Global Challenges and Opportunities (GCON)). These networks are complemented by the Knowledge-Based Economy and Society (KBES), Aging Society, Social and Economic Aspects of Productivity, and Sustainability projects. This section provides a sampler of their ongoing work.

Human Development Employment Effects of Computerization

"...on the whole computerization [the diffusion of a combination of hardware and software] is not labour-saving but rather labour-using. Moreover, by transforming the structure of jobs, the computer has changed the skills requirements across industries: the knowledge, management and data category of workers is closely associated with the use of computers while for goods workers the relationship is a substitutive one due to expert systems software."

Lavoie, Marie and Therrien, Pierre. "Employment Effects of Computerization, 1971-1991", Applied Research Branch, Human Resources Development Canada, Working Paper W-99-2E, 1999, p. iii. Presented at the Conference on *Skills Development in the Knowledge-Based Economy*, June 22-23, 1999, Moncton.

Social Cohesion Culture from the Ground Up

"...I have been intrigued by a trend in cultural studies, strongly informed by the audio-visual sector, which attempts to refute cultural elitism with cultural populism and democratize culture. ...

'Cultural populism' refers to the need to find a democratic ideology and a public policy paradigm which legitimate culture. It refers to any form of culture that appeals to ordinary people, with no evaluative judgment implied. The first assumption is that the symbolic experiences and practices of ordinary people, alone, in families or in communities of taste, need or identity, are more important analytically and politically than culture with a capital C. There are two important caveats. Elite culture is not excluded, indeed the dialectic between elite cultural practices and ordinary practices is a defining one. A critical cultural populism, and one which is a useful guide to policy design and evaluation, is to analyze how culture is produced for the people, under what circumstance, and what it means for them. Equally important is what culture produced by the 'people' means to the intellectuals and the power bloc."

Murray, Catherine. *Rethinking Cultural Policy: Notes for an Address to the Social Cohesion Workshop Ottawa*. Paper presented at the PRI Social Cohesion Workshop, September 20, 1999, Ottawa.

Global Challenges and Opportunities Long-Range Threats Require Long-Range Thinking

"The security of Canadians is increasingly being influenced by activities outside of Canada's borders. One example of this is the long-range transportation of pollutants that are deposited in remote areas of Canada but originate through the industrial and agricultural activities of countries thousand of kilometers away. No country can manage all the threats its citizens face from external forces, but they can identify major threats before they become serious problems and ensure that, where practicable, effective response capabilities are put in place."

Global Challenges and Opportunities Network Research Report 6, p. 1. *Global Challenges and Opportunities Volume 2: Research Team Reports*. Available on-line at <http://policyresearch.gc.ca>. Click on the "Key Documents" section.

KBES

Patent Lags Symptomatic of More Serious Issues

"Essentially Canada seems to be "missing the boat" in terms of the prevailing General Purpose Technology (GPT), Computers and Communications, and instead it continues to innovate in traditional fields. ...The problem is that Computers and Communications (or, more generally, Information Technology, IT), the area where Canadian patents are lagging the most in relative terms, is not just a field like any other, but as said before, it is the dominant

General Purpose Technology of our times. ...in order for an economy to be able to reap the economy-wide benefits and tap the full potential of a GPT for growth, it does need to innovate in it. That is not so much because the innovations per se are going to impact growth, but because by innovating in the GPT a country develops and enhances its capabilities to harness the GPT for growth. ...The world of IT moves too fast for an economy to be able

to adopt a passive stance and still benefit from it. Only those that are in the race themselves can hope to cope with the speed of advances of the leading runners."

Trajtenberg, Manuel. *Is Canada Missing the "Technology Boat"? Evidence From Patent Data*, pp. 20 and 23. Paper presented at the Centre for the Study of Living Standards-Industry Canada Conference, "Canada in the 21st Century: A Time for Vision", September 17-18, 1999, Ottawa. Available on-line at <http://www.csis.ca>. Click on "Conferences".

Growth

The Importance of Scale

"There are a number of economic theories which emphasize the (Marshallian) observation that [the] greater [the] scale of an activity achieved through the agglomeration of like activities in a particular region (Silicon Valley) or city, the higher are productivity levels in that activity or sector. ...Much of the literature is focused on the apparent correlation between economic growth and the growth of cities. Localization economies and informational externalities are thought to be important reasons for the agglomeration of economic activity within cities. ... Canada is ... highly urbanized with only four major cities that might be thought of as diversified. Given the importance of city growth to the overall growth process, it seems odd that most accounts of Canadian productivity performance make little mention of the roles of cities. ...Thinking about how city growth contributes to overall growth in Canada needs further research."

Harris, Richard. *Determinants of Canadian Productivity Growth: Issues and Prospects*. Paper presented at the CSLS-Industry Canada Conference, "Canada in the 21st Century: A Time for Vision", September 17-18, 1999, Ottawa. Available on-line at <http://www.csls.ca/>. Click on "Conferences".

Bookmark

Sustainable Development, Human Health and Risk Assessment

"Although risk assessment is not normally understood in this way, it is essential that the links with sustainable development be made stronger (or more obvious) in order to promote better, fairer (equitable), and more timely environmental policy. ... it appears that risk assessment lacks several necessary conditions for sustainable development, while sustainable development poorly addresses human health. A union of these concepts requires [a] time frame, issues of equity and fairness, the nature of cumulative risk and an appreciation for the value of regulatory reform to be incorporated into environmental policy. Further, market mechanisms including incentives, cost-benefit analysis and voluntary initiatives should make stewardship of the environment a necessary part of promoting economic development while protecting human health."

Mehta, Michael D. "Risk Assessment and Sustainable Development: Towards a Concept of Sustainable Risk", *Risk: Health, Safety & Environment*, Vol. 8, Spring 1997. Available on-line at <http://www.fplc.edu/RISK/vol8/spring/mehta.htm>.

A Look Ahead



Sustainable Development: A Vision of the Way Forward

UNDERSTANDING SUSTAINABLE DEVELOPMENT?

Sustainable development is first and foremost a legacy issue. It's about the kind of world we want to leave for posterity.

The approach of a new century, which is also the dawn of a new millennium, has awakened hopes and dreams for the future. By coincidence, the generation of "baby boomers" are arriving at the stage in their lives when they are concerned about the sort of legacy they are leaving behind.

In effect, sustainable development proposes a new paradigm of decision making for all sectors of society. It entails a new perspective with a better appreciation of the complex interconnections between the economic, social and environmental aspects of current challenges. In order to affect sustainable development, 1) environmental policies need to be socially and economically feasible; 2) social policies need to be environmentally and economically feasible; and, 3) economic policies need to be socially and environmentally feasible.

Adopting a sustainable development perspective amounts to looking at current problems through a new lens. The focus is broadened from a singular vision of only the economic or environmental or social aspects of an issue, to an integrated consideration of all three perspectives.

The sustainable development lens also reveals real costs that were previously hidden. These hidden costs must eventually be paid, as illustrated by the problems associated with hazardous waste sites, lost fisheries, ozone

Globalization, while increasing competitive pressures between nations and firms, and propelling short term economic interests to the forefront of public policy agendas, is also driving down the costs of new solutions and pushing the diffusion of innovations and the transfer of environmentally friendly technologies around the world. Technological change, while generating new risks in the form of genetically modified organisms and new synthetic chemicals, is also generating new solutions in the form of more sustainable products, processes and markets.

depletion, global climate change, and a host of other issues.

Recognition that these "hidden costs" need to be factored into decision making is becoming commonplace in the private sector. In some instances financial institutions and liability insurers have required businesses seeking

financing or insurance to establish environmental precautions. In response, a number of leading businesses have adopted environmental management systems, pollution prevention measures, and "eco-efficiency" practices designed to reduce waste, energy consumption, and resource use.

THE ROLE OF GOVERNMENT IN MOVING TOWARD SUSTAINABLE DEVELOPMENT

The broad perspective sustainable development promotes is both helpful and challenging. It is helpful because it applies well to the nature of complex problems in today's society, and challenging because it requires new forms of collaboration, and also unsettles the "stove-pipe approach" to both academic study and policy response. For governments it suggests the need for new types of collaboration within and beyond, because no single institution has the competence, resources, or authority to tackle these horizontal "mega-challenges".

Although government cannot achieve sustainable development on its own, it has a crucial role to play in helping steer society in the right direction. Sustainability is often compared to a process or a journey. From this perspective, government (through the Latin *gubernare* from the Greek *kybernes*, which means "helms-

man”) is the act of steering (the ship of state); it requires exquisite skill in responding to changes in the environment combined with a strong sense of direction and the capacity to monitor progress toward the preferred destination.

In order to “bend the curve” of development in a more sustainable direction, government must have a clear sense of what that direction is. In the immortal words of Yogi Berra, “If you don’t know where you are going, you may never get there.” Visioning and goal setting are crucial elements of the politics of sustainability.

Since 1992, a cottage industry has grown up around sustainability indicators. There now exists a vast repertoire of approaches to monitoring and assessment associated with leading agencies like the United Nations Commission for Sustainable Development and the World Bank. The basic thrust of virtually all approaches to sustainability monitoring is to identify drivers of change, and to highlight key trends that reveal improvement or deterioration in the ecosystem and human society.

CONCLUSIONS: THE WAY FORWARD

Perhaps the most difficult challenge involved in implementing sustainable development lies in finding means of implementing an integrated agenda through specific policy and programme level decisions.

There are reasons to be optimistic about our prospects. Globalization, while increasing competitive pressures between nations and firms, and propelling

short term economic interests to the forefront of public policy agendas, is also driving down the costs of new solutions and pushing the diffusion of innovations and the transfer of environmentally friendly technologies around the world. Technological change, while generating new risks in the form of genetically modified organisms and new synthetic chemicals, is also generating new solutions in the form of more sustainable products, processes and markets. Social and cultural changes, while producing a diffusion of consumer expectations and propagating a “disposable goods” culture, is also producing new governance structures and a better educated public.

From a governmental perspective, influencing the trajectory of these trends can only be accomplished through an integrated approach. The following observations are offered to provide guidance on a way forward.

The first observation is that **decision making must be integrated at many levels of society** – from the individual decision maker, to the community, to the firm, to the industrial sector, to provincial, federal and international levels of government. It is important therefore to understand the barriers to integration and the incentives and motivations which will encourage the further integration of decision making.

The second observation is that **achieving this integration requires new tools**. One of the most important of these tools is

knowledge. This implies a need to build up our knowledge capacity in a careful and strategic manner – paying attention to both demand and supply side variables. The sustainable development paradigm provides a guiding framework for this integration.

A final observation is that there are areas where we **must continue to act**. As we begin to work towards a sustainable development approach, action will continue to be needed to protect and clean up the environment, to protect our natural resource base, and to build up our social and human capital.

The success of achieving sustainable development depends on an approach which must be widely shared across all sectors of society. It presupposes a holistic understanding of complex natural and social systems, and ultimately a re-valuing of our orientation towards non-human nature and fellow human beings. It requires a new sensibility about time, and about the links between past and future. But perhaps most importantly, it will require some bold rethinking of politics, government, and governance.

David J. Bell,
Director,
York Centre for Applied
Sustainability

See Bell et al, “Sustainable Development Concept Paper”, prepared for the Sustainability Project and available at <http://policyresearch.gc.ca>. Click on “The Research Networks”, “Sustainability Project”, and then “Concept Paper”.

Eyewitness



"For Life on Earth: A Motto for the Millennium"

Elizabeth Dowdeswell, former Executive Director of the United Nations Environment Programme (UNEP), addressed the National Round Table on the Economy and Environment (NRTEE) on the issue of health and the environment, held August 4 in Dartmouth, Nova Scotia. This plenary session marked the beginning of the NRTEE's *Millennium Pro-*

discovery of the effects of endocrine disrupting chemicals in the environment, research on the potential health effects of climate change and the mounting evidence which suggests the declining effectiveness of current antibiotics. As well, more dense urban populations, growing automobile ownership and usage, and the accumulation of chemicals in the

developing world; 20% of humanity has no access to modern health services; 50% lacks regular access to essential drugs; 1.4 billion people do not have access to safe drinking water; and, 2.9 billion do not have access to adequate sanitation. Given this dismal litany, Dowdeswell observed that "alarmism is far less dangerous than listless complacency".

Dowdeswell asked the NRTEE to consider an environment and health agenda with nine separate items: toxic contamination; urban and transboundary air pollution; food contamination; occupational exposures to toxic contaminants; population growth; the loss of stratospheric ozone; climate change; biodiversity loss; and, the human health consequences of environmental damage due to war.

Dowdeswell asked the NRTEE to consider an environment and health agenda with nine separate items: toxic contamination; urban and transboundary air pollution; food contamination; occupational exposures to toxic contaminants; population growth; the loss of stratospheric ozone; climate change; biodiversity loss; and, the human health consequences of environmental damage due to war. Recognizing the need to set priorities, Dowdeswell suggested a focus on children's health and "real institutional collaboration" to establish a strategic health and environment agenda for the federal government.

gram, which has the ambitious goal of identifying sustainable development priorities for Canada.

The decision of the NRTEE to initiate a *Millennium Program* that considers the environmental hazards to human health is revealing of the rising prominence of environmental and health issues on the public policy agenda. According to Dowdeswell, this resurgence is the consequence of mounting scientific evidence on the known threats from air and water pollution, combined with the discovery of new environmental threats to human health. Examples of the latter include the

environment through industrial, agricultural and consumer use, have contributed to putting air and water quality back onto the agenda in North America.

As serious as environmental health issues have become in North America, it is clear that it is populations in the developing world who are most vulnerable to environmental risks. Lack of access to the basic necessities of life — clean air and water — and to adequate health care, including basic inoculations, continues to translate into alarming mortality statistics. For instance: 90% of the disease burden is borne by the

While Dowdeswell credits the role of research scientists in uncovering the connections between environmental pollution and human health, she is less optimistic that science or technology alone will help humanity make the changes necessary to reduce environmental health risks. Rather, the real challenges remain changing individual attitudes and behaviours, as well as creating organizations with new mind-sets, that are up to the task of finding

solutions to new and very different types of problems.

Dowdeswell observed that: "As this century and this millennium draw to a close, humankind is confronted by an unyielding paradox. One could conclude that we are at the pinnacle of technological achievement, with an amazing list of accomplishments to society's credit. Yet, even as

our technological ability grows, the legacy is a world degraded and two-thirds of humankind falling far short of a decent quality of life."

She emphasized that the necessary steps for addressing these problems are well known. Population levels need to be stabilized, pollution levels need to be reduced, biodiversity must be

safeguarded, global poverty must be alleviated, and economic production and consumption must not be allowed to exceed ecological limits. In other words, the solution is sustainable development. "A society that refuses to think about limits to growth and consumption or believes that there is infinite space to dispose of things will ultimately choke on its waste."

Inequality's Challenge to Sustainable Development

On September 27, Len Good, President of Canada's International Development Agency and current co-chair of the Policy Research Initiative, spoke to the Ottawa Economics Association on "Economics and Sustainable Development: Bridging Theory and Practice".

Good defined sustainable development as "integrated decision making". This approach underlines the role of decision makers and the constraints and factors influencing their decisions, as well as the tools at their disposal. Capacity development becomes essential to operationalizing sustainable development into specific policies or programs. Drawing on his experience at the World Bank, Good argued that Canada needs to do more capacity building at the international level to promote sustainable development.

For Good, the fundamental issue is that major environmental problems are increasingly interdependent and global. For example, biodiversity, climate change, and transboundary pollution each require coordinated efforts at the local, regional, national and international levels. Action by the Canadian government, or even by the governments of developed countries, is insufficient to solve the problem. **Work needs to be done in conjunction with developing nations. However, those in the developing world face much more pressing concerns — 60% of the members of this population lack basic sanitation, 30% lack clean water, and 20% lack access to modern health care services. These challenges are understandably paramount for developing countries. It should come as no surprise that developing countries have clearly**

stated that they must give priority to these human development issues before addressing the less immediate issue (for them) of the environment.

An associated issue is that the traditional pattern for international development loans has been one of structural adjustment lending — providing market-based loans that are contingent upon a movement to a more open economy and democratic society. While these principles are sound, Good argued that, in many cases, the time frames for transformation are unrealistic considering the circumstances of recipient nations. He stated that he is "increasingly worried about our national ability to help build the capacity of countries on the other side of the major Protocols."

In order to solve global environmental problems, cooperation from the developing world is vital. Yet, enduring economic polarization continues to be a barrier to international cooperation, particularly with respect to the environment. In Canada and elsewhere in the industrialized world, development aid has been falling as a proportion of GDP even though the need for assistance has not waned. Good mentioned one projection he had recently seen, which estimated future per capita income in the developed world as being \$100,000, in contrast to a future per capita income in developing countries of \$9,000. He emphasized that this enormous gap cannot possibly be sustainable either for the environment or for the future of North-South cooperation. In this regard, Good speculated that the Kyoto Protocol may be a litmus test for the future of international environmental cooperation.

Network Columnist



Sustainable Development: From Concept to Action

The concept of sustainable development has gained significant, wide spread acceptance over the past 15 years. World wide, governments and private sector organizations have developed sustainable development (SD) policies. Now we are beginning to witness a shift from a focus on conceptual issues and policy planning to a focus on the implementation of SD. According to the United Nations Commission on Sustainable Development (UNCSD), global awareness of SD issues has increased since the Rio Earth Summit in 1992; however, the "primary challenge for the immediate future lies in moving from the policy development phase to implementation."¹

WHAT IS SUSTAINABLE DEVELOPMENT?

Our Common Future, the report of the Brundtland Commission², initiated international acceptance and use of the term sustainable development. The definition of SD in *Our Common Future* is probably the most commonly used definition today: "development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs."³

Practically speaking, SD is a process of change guided by

integrated decision making. Integrated decision making is based on a long-term focus that seeks to preserve and enhance economic, social and natural capital. This decision making process requires a horizontal perspective that fully incorporates social, economic and environmental factors and recognizes the interdepen-

economic, social and environmental factors. Reconciling these factors presents a real challenge. It demands increased collaboration among governments and enhanced public participation and decision making processes.

Canadians are coming to understand that the national envi-

Sustainable development, therefore, demands that we integrate social, economic and environmental considerations into decision making in a way that enhances productivity and prosperity without compromising the integrity of the environment.

dence between domestic and global activities.

WHY NOW?

Nations can no longer ignore the impacts of their development on the world's environment but must address common issues through joint action. Such action must recognize the globalization of world economies and markets, as well as the wide differences among nations. For example, policy development on habitat, environmental assessment, regulations, or global policies such as the implementation of the Kyoto Protocol, require an integration of

ronmental agenda can no longer be separated from the national social and economic agendas. Sustainable development, therefore, demands that we integrate social, economic and environmental considerations in a way that enhances productivity and prosperity without compromising the integrity of the environment.

Insufficiently integrated decision making has translated into an inability to take action on SD both domestically and globally. Since 1997, the Commissioner of the Environment and Sustainable Development has emphasized the

1 United Nations Commission on Sustainable Development (UNCSD). *Assessment of Progress in the Implementation of Agenda 21 at the National Level*. Report of the Secretary General. 5th Session, April 7-25, 1997 E/CN.17/1997/5.

2 The Commission's name was actually the Work Commission on Environment and Development (WCED), but it is usually referred to as the "Brundtland Commission" because it was chaired by Gro Harlem Brundtland, the Norwegian Prime Minister at that time. The Brundtland Commission was established by the U.N. in 1984 and had 24 representatives from around the world. Its report, *Our Common Future*, was released in 1987.

3 WCED Report, *Our Common Future*, p. 43

importance of overcoming the "implementation gap" in Canada. For example, although federal departments and agencies have developed Sustainable Development Strategies, not all strategies have been successfully implemented. According to the Commissioner, "So far, departmental practices are most developed at the planning stage of the management cycle. They become weaker as the departments move from the planning stage to the implementation and operation stage, and weakest at the monitoring and corrective action stage."⁴

OVERCOMING BARRIERS TO IMPLEMENTING SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Many federal departments, through participation in the Policy Research Initiative (PRI) Sustainability Project, are working to improve the implementation of sustainable development. The central goal of the PRI Sustainability Project is to improve the federal government's capacity to address the implementation gap around SD. This goal will be achieved through conducting and disseminating policy research in areas of priority concern and through collaboration with partners inside and outside the federal government. The Sustainability Project, the Sustainable Development Coordinating Committee, the Interdepartmental Network on

Sustainable Development Strategies (INSDS)⁵, the Memorandum of Understanding (MOU) on Science and Technology for Sustainable Development in the natural resources sector⁶ and the Federal Committee on Environmental Management Systems, are part of a web of interdepartmental cooperative initiatives that the federal government is presently undertaking to help close the sustainable development implementation gap.

One of the most important challenges the federal government faces in the implementation of sustainable development is the achievement of a common vision. Sustainable development goals must be consistent across the federal government in order to ensure that integrated decision-making leads to an integrated agenda for the implementation of sustainable development. The Sustainability Project is one step along the way to achieving this.

Liseanne Forand (Fisheries and Oceans), Yvan Hardy (Natural Resources Canada), and Norine Smith (Environment Canada) Co-champions, Sustainability Project

For more information on the Sustainability Project, see <http://policyresearch.gc.ca>, click on the "Research Networks", and then "Sustainability Project".

Have Smokestack – Will Travel

"...there appears to be a distinct and ongoing pattern of investment by MNCs (multinational corporations) in hazardous industry in the developing countries. There has been an increase in FDI (foreign direct investment) in hazardous industry in the South in the past decade, and there are reasons to expect that it will likely continue given changes in [the] current global economic and regulatory context. These changes, including the new global rules on the hazardous waste trade as outlined in the Basel Convention, and more fierce global economic competition amongst firms, has led to rising environmental costs faced by Northern-based firms in hazardous industries on the one hand, and increased sensitivity to cost differentials on the other hand. Studies which dismiss the idea that firms may move South for environmental reasons were largely based on earlier data which tended to underestimate the environmental costs faced by firms in industrialized countries. The failure to recognize these changed global economic and regulatory circumstances by many analysts today has led to an underestimation of the cost differentials between rich and poor countries and an underestimation of their significance to firms' decisions on where to invest."

Clapp, Jennifer. "Foreign Direct Investment in Hazardous Industries in Developing Countries: Rethinking the Debate", *Environmental Politics*, Vol. 7, No. 4, Winter 1998. London: Frank Cass, 1998, p. 109.

4 *Ibid.*, p. 1-15.

5 Through this Network, 28 federal departments and the Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development are building capacity in federal departments for the development and implementation of SD strategies.

6 This Memorandum of Understanding between Environment Canada, Fisheries and Oceans, Natural Resources Canada, Health Canada, and Agriculture and Agri-Food Canada includes several working groups on areas such as endocrine modulating substances and state of the environment reporting.

Research Agenda

The PRI Sustainability Project

In March 1999, a proposal for an interdepartmental policy research project on sustainability was endorsed by the Coordinating Committee of Deputy Ministers (Policy). The new Sustainability Project is the latest addition to the government-wide Policy Research Initiative (PRI). The launching of the Project reflects growing awareness of the importance of ensuring that policy development related to achieving sustainability is based on a strong foundation of horizontal policy research.

The Project includes seven horizontal policy research studies that were developed in cooperation with interested departments and reflect priority research needs identified by departments. The working groups of these efforts are open to participants from any interested federal department, and eleven departments are currently represented in the working groups. A brief description of each of the seven projects is included below:

INDICATORS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

The purpose of this policy research study is to:

- review and analyze the many national and international approaches to developing interlinked indicators for sustainable development; and,
- explore the potential applicability of selected activities and sets of indicators relevant to policy-making in Canada.

USE OF ECO-EFFICIENCY

This study focuses on the international use of eco-efficiency, in order to identify opportunities and challenges to use eco-efficiency to improve environmental performance and competitiveness.

INTERNATIONAL CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

This study provides an overview of the international discourse (historical and recent) on implementing sustainable development. The paper will:

- report on the key research themes and findings on the implementation gap in developed countries; and,
- examine, in detail, the barriers to implementation which have been identified for developed countries and their implications for Canada.

SUSTAINABLE COMMUNITIES

This study addresses capacity building in Canadian communities for sustainable development, with a particular focus on rural, northern, Aboriginal, remote and coastal communities. The principal challenge is to increase the potential success of integrated community-based approaches to economic, environmental and social sustainability that also engender greater community self-sufficiency, empowerment and viability.

ETHICAL INVESTMENT

This study explores the potential linkages between ethical investment practices and sustainable development objectives. Particular emphasis of the project are social and cultural considerations in ethical investment decisions and their relationship to biophysical and economic factors.

DOMESTIC CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

This study provides an overview of the domestic discourse (historical and recent) on SD implementation and identifies and assesses the factors which contribute to the implementation gap domestically.

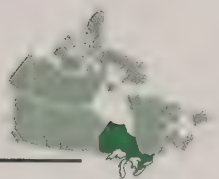
BUILDING GLOBAL CAPACITY

This study assesses global capacity for sustainable development in international environmental institutions and in multilateral negotiations. The research focuses on:

- assessing the gaps and opportunities associated with existing international environmental institutions (United Nations Environment Program (UNEP) and Council on Sustainable Development (CSD));
- assessing the capacity of developing nations to participate in multilateral institutions; and,
- identifying policy options for strengthening global capacity in both areas.

For more information on the Sustainability Project contact Gail Bradshaw (gail.bradshaw@ec.gc.ca) or Paul Halucha (paul.halucha@ec.gc.ca) at Environment Canada.

Across Canada



Canada's First Report on Critical Sustainability Trends

Canadians have been talking about sustainable development since the Brundtland Commission introduced the term into the global public discourse in 1987. Acting more sustainably is increasingly seen as a survival necessity and moral imperative. Yet, to date, comprehensive measures of the environmental sustainability of Canadian society have been frustratingly absent.

The Sustainability Reporting Program (SRP) is intended to reduce this glaring gap in Canada's knowledge of sustainable development. The SRP is an interesting network of advisors and supporters from government, industry, the non-government sector and academe. The project is headed by

Michael Keating, author of a number of books and reports on environmental and sustainability issues. Partners include the York Centre for Applied Sustainability, Pollution Probe, Environment Canada, the Department of Foreign Affairs, Statistics Canada, the Conference Board of Canada and the Laidlaw Foundation.

Their first national report on sustainable development is now available at <http://www.sustreport.org>. It examines developing trends and pressure points, success stories and options for change. Particularly important is the package of trend lines on critical environmental, economic and social issues, showing the inter-linkages among these sectors.

While the report's focus is on the national scene, global trends affecting Canada are also featured.

The SRP is an ambitious initiative in its early stages of development. Plans are for the web site to expand to provide increasing amounts of background material, including facts and figures, reports on policy options and business changes, public opinion, news updates, and analytic writing. To build on its initial success will require a breadth of support that matches the breadth of its mandate. For follow-up, contact Michael Keating, Executive Director, Sustainability Reporting Program, at mkeating@sustreport.org.

Canada and the G7 Countries – Managing the Environment

	Major Protected Areas as % of national territory (1998)	Paper & Cardboard Recycling as % of apparent consumption (1992-95)	Glass Recycling as % of apparent consumption (1992-95)	Hazardous Waste Produced (1,000 metric tons 1991-94)	Municipal Waste Produced (Kg per person 1991-95)
Canada	9.5	33	17	5,896	630
United States	18.9	35	23	213,620	720
Japan	6.8	51	56	N/A	400
Germany	26.4	67	75	9,100	400
United Kingdom	11.6	38	50	7,000	590
France	19.8	35	27	1,844	480
Italy	7.1	29	53	2,708	470

Note: The data refers to the most recent year available during the period specified.

Source: United Nations Development Report. 1999

Guest Columnist

Blue Sky, Tall Trees: The Makings of a Global Green Deal

Environmentalism has been one of the ascendant social forces of the 20th century, but it will not succeed in the 21st century if it does not deliver economic well-being as well as ecosystem salvation. I spent most of the 1990s traveling around the world, investigating whether the human species will react quickly and decisively enough to save our civilization from the many environmental hazards now confronting us. I spoke with everyone from starving peasants in the Sudan to heads of state like Vaclav Havel to environmentalists and business executives in some 19 countries. As I review my travels, I see two principle reasons for hope. First, most people want to do right by the environment and if given the chance they will—as long as they are not penalized economically for it. Second, far from being enemies, economic and environmental health can reinforce one another. In fact, if humans are smart, repairing the environment could become one of the biggest economic enterprises of the coming century, a huge source of profits, jobs and general well-being.

The task, and opportunity, is to renovate human civilization from top to bottom in environmentally sustainable ways. Humans can redesign and remake everything from our farms to our factories, our garages to our garbage dumps, our schools, shops, houses, offices and everything

inside them, and do so in both the wealthy North and the impoverished South. The economic activity that such renovating would generate is enormous.

Some environmentalists have suggested that the race to the moon in the 1960s serves as the model for the race now needed to save the earth. It's a good idea, and not simply because that ear-

Deal that American President Franklin Roosevelt launched in the 1930s to propel the United States economy out of depression. After all, the environmental crisis is as much an economic challenge as anything, and the New Deal helped overcome the gravest economic challenge in modern American history. What's more, today's economic problems are strikingly

Rich nations will also have to help pay for most of the poor's environmental reforms. If they don't, many of those reforms simply will not happen—not simply because some Southern leaders are malign despots interested mainly in lining their personal pockets, but because poverty makes a more urgent claim on limited public funds than long-term environmental considerations do.

lier race sent back pictures of this beautiful blue planet that revolutionized humanity's understanding of its place in the cosmos. The race to the moon showed how a clear mission and deadline can focus resources and fire public enthusiasm. It also demonstrated something rarely acknowledged anymore: that certain public challenges cannot be left to the workings of the marketplace; government must play a central, leading role.

Another model worth emulating, it seems to me, is the New

Deal that American President Franklin Roosevelt launched in the 1930s to propel the United States economy out of depression. After all, the environmental crisis is as much an economic challenge as anything, and the New Deal helped overcome the gravest economic challenge in modern American history. What's more, today's economic problems are strikingly similar to those of the 1930s: growing stagnation and social inequality. The basic function of the New Deal was to restore sufficient demand to the economy by raising what can be called the social wage. New Deal policies increased the economy's collective purchasing power by, among other measures, guaranteeing workers a minimum wage (and the right to strike for more) and putting the unemployed to work in government-funded public works projects. The consequent economic activity sparked a

productivity resurgence that continued into the golden years of the 1950s and 1960s.

Why not revive these New Deal policies but apply them in a green and global fashion? The program could even be called the Global Green Deal. It would rely on market mechanisms to the maximum extent possible, while realizing that government must establish "rules of the road" that compel markets to respect rather than harm the environment. In particular, governments would reform skewed tax, subsidies, and economic accounting systems so that markets internalize environmental values. Governments would also increase public investment to help nascent industries like solar power achieve commercial take-off. Priming the pump with Pentagon purchases in the 1960s was what got the computer industry up and running, and the Clinton administration did much the same in the 1990s by having the federal bureaucracy shift its purchases from virgin to recycled paper.

An excellent place to begin would be with cars, the ultimate symbols of the modern environmental crisis. By requiring that the 50,000 vehicles the United States government and the 2,500 vehicles the Canadian government buy every year be powered by fuel cells or gas-electric hybrids rather than by the traditional internal combustion engine, government could help create market demand for green

cars, demand that private capital could then step forward and accommodate.

A Global Green Deal will succeed only if rich and poor countries alike participate, but there is no getting around the fact that the rich will have to take the lead, both logistically and financially. Rich nations will have to adopt environmental reforms at home before expecting poor nations to follow suit. Energy planners in China, Brazil and elsewhere have shown keen interest in solar and other environmental technologies, but they are understandably unwilling to act as guinea pigs while the rich continue their fossil-fuel ways. Rich nations will also have to help pay for most of the poor's environmental reforms. If they don't, many of those reforms simply will not happen--not simply because some Southern leaders are malign despots interested mainly in lining their personal pockets, but because poverty makes a more urgent claim on limited public funds than long-term environmental considerations do.

But again, the truth is that Northern nations could actually make money by transferring environmentally benign technologies to the South. Installing energy efficiency technologies currently available on the world market throughout China's energy system, for example, could reduce China's energy consumption (and, therefore, its greenhouse gas emissions) by nearly 50 percent. Now, it so happens that the United States is

the world's leader in energy efficient technologies (though you'd never guess that from looking at its national behavior). If the White House and Congress were smart, they would help China buy lots of those technologies, and do both the atmosphere and American companies and workers a favor as part of the deal.

Will all this cost money? Without question. But contrary to conventional wisdom, there is money available; we're just spending it foolishly at the moment. In the United States, military spending remains at bloated Cold War levels nearly ten years after the Berlin Wall fell. Amidst such excess, even minor redeployment of resources can yield large gains. "Take the price tag for safeguarding two-thirds of the Amazon rainforest: \$3 billion, according to a 1989 estimate," climate scientist Jeremy Leggett has written. "Cancel just six U.S. 'Stealth' bombers and you have the cash to do it." If even half of the estimated \$500 to \$900 billion in environmentally destructive subsidies now being doled out by the world's governments were pointed in the opposite direction, the Global Green Deal would be off to a roaring start.

Mark Hertsgaard,
 Johns Hopkins University

This article is adapted from Hertsgaard, Mark. *Earth Odyssey: Around the World In Search of Our Environmental Future*. New York: Broadway Books, 1998.

Canadian Connections



Cyber-green Thinking

The following web sites provide innovative perspectives on environment and sustainability issues. A mega-directory with these and other sources can be found at (<http://policyresearch.gc.ca>). Visit the "Theme Site" section.

International Institute for Sustainable Development

<http://iisd.ca>

The International Institute for Sustainable Development (IISD) is a non-profit organization that seeks to create new knowledge and develop best practices for decision makers nationally and internationally. Through the use of partnerships they have created "Knowledge Networks", to augment each partners' capacity to undertake further research and action. Other IISD Knowledge Networks include the "Spinning the Web" project designed to increase global awareness of the relationship between the environment, the economy and society; and the "Network Outputs" project, a search engine that has integrated information from network members with related sites. Another interesting feature is their interactive sustainable development timeline. The timeline details major milestones and events that have occurred since sustainable development became an issue of global concern. The IISD web site is a unique and innovative web based tool that provides a mix of material on sustainable development.

The Green Lane

<http://www.ec.gc.ca>

Environment Canada is a science-based government department whose mandate is to help Canadians live and prosper in an environment that is properly protected and conserved. Their web site, "The Green Lane", is a useful portal to reports, strategies, regulations, and legislation of the Canadian government on environmental issues. It provides a comprehensive listing of related sites from government organizations, associations, and non-governmental organizations, in Canada and abroad. Prominent on their web site is information on four priority areas: climate change, clean air, nature, and clean water. Their

Weather and Environmental Predictions site contains information from a specialized unit, the "Atmospheric Environment Service" (AES), which is Canada's source for meteorological information. Here, researchers can find information on topics that range from Air Quality to Ozone and Radiation Ultraviolet Research and Monitoring. Publications and the status of projects that are currently being undertaken can also be found in this section. Quality research, important facts and figures, and government environmental initiatives can be easily accessed using "The Green Lane".

Ecological Monitoring and Assessment Network

<http://www.cciw.ca/eman-temp/>

Environment Canada's initiative, the Environmental Monitoring and Assessment Network (EMAN) is a national network of approximately 100 environmental monitoring and research sites. It acts as the coordinating body to facilitate communication among network members. EMAN seeks to provide both a national perspective of how the health of Canada's ecosystems is being affected by environmental change. Their web site has been designed to be a toolkit for environmental researchers. It contains monitoring protocols to guide network members and others towards standards and methods to preserve the usefulness and longevity of their data. It also lists a number of national and international geographic information services and on-line data sets on a wide array of topics. To assist people interested in undertaking environmental research, the site provides scientific software that can be downloaded, as well as assistance for data management. Completed assessments detailing the ecosystem inventory are listed on their web site. However, the utility of EMAN and its web site is not limited to the scientific community. For example, the "EcoWatch" project is dedicated to involving adults and youths in monitoring the environment in their community and reporting their findings to EMAN. Information on other participative projects are also listed on the site.

From the Cyberzone



Thinking "Glocally"

WORLD RESOURCES INSTITUTE

<http://www.wri.org>

The World Resources Institute (WRI) is a non-profit organization that conducts research, publicizes policy options, and encourages innovative approaches to sustainable development. By lending support to decision makers, the WRI provides data on a broad array of environmental, economic and social issues. "The Research Center", located on its web site, provides a data profile of countries around the world. Each country's profile highlights data on the country's economic and social context, agricultural resources, forests, freshwater, energy and minerals, and involvement in international agreements. This section also has data tables that attempt to build a basic picture of the earth in its human, economic and environmental dimensions over time. In addition, the "Environmental Facets", a regularly updated feature on the site, lists concise facts emphasizing key trends and statistics relating to sustainable development. In the "Global Trends" section, several environmental trends are identified and explored. The WRI site is useful for people who are looking for specific information about the state of the world's environment or for people looking for resources on a specific environmental topic.

CENTER OF EXCELLENCE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

<http://www.sustainable.doe.gov>

Developed by the United States Department of the Environment, the Center for Sustainable Development's web site promotes sustainable communities in the United States. The site contains a collection of technical and non-technical tools and resources to help achieve these ends, as well as numerous case studies of communities that have successfully

completed sustainable development initiatives. The site includes a list of environmentally-friendly publications, articles and municipal codes and ordinances in an effort to promote best practices. The site also features links for people with an interest in grass roots sustainable development.

UN SYSTEM-WIDE EARTH WATCH

<http://www.unep.ch/earthw.html>

The United Nations Earth Watch system was designed to coordinate, harmonize, and integrate all observing, reporting, and assessment activities undertaken in the UN on sustainable development and other international issues. The site is divided into three sections: "Earthwatch", "Environment", and "Special Topics". The "Earthwatch" section contains up to date information about research and activities. Documents relevant to the Earthwatch system, such as resolutions and the Earthwatch Working Party meeting minutes, can also be found here. The "Environment" section provides links and data on emerging environmental problems, and sources of near-real-time data about the state of the planet. Also compiled is information on the state of the environment, such as the UN's recent release, *New Global Environment Outlook 2000* and UNEP's Millennium Report on the Environment. The final "Special Topics" section presently showcases research on small island developing states, including a directory of data on more than 2000 islands and details about a training course offered on small island environmental management.

All web sites cited in this issue of Horizons can be conveniently reached through the Policy Research Initiative's web site at <http://policyresearch.gc.ca>.

Guest Columnist

Sustainable Development: Closing the Gap Between Talk and Action

In his reports to the House of Commons, the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Denis Desautels, has noted that for many years Canadians have been at the forefront of thinking about the interdependence of people and the natural environment. Canada has achieved a high level of human development and has made progress toward a healthier environment in a number of areas. But important challenges remain — a key challenge being how to turn thoughts and words into concrete action.

THE IMPLEMENTATION GAP

Many environmental and sustainable development issues are, by their very nature, difficult to manage. They are often scientifically complex, involve long time frames and do not fit neatly within a single department's or government's mandate or jurisdiction. While these problems are not unique to issues of sustainable development, they tend to occur frequently and in combination.

Integration of economic, environmental and social considerations can present significant challenges to policy makers. Tradeoffs may be required, for example, between immediate financial costs and less tangible future environmental and social benefits. Scientific and other information necessary to devise policies and programs and to monitor their implementation may be lacking.

Notwithstanding those difficulties, when policies and programs are developed and announced, the public does expect that they will be implemented and that intended results will be achieved. But in many areas, the federal government's performance falls short of its stated intentions. This gap reflects the failure to translate policy direction into effective action. For example, despite being a strong proponent of international action on climate change and biological diversity, Canada has failed to fulfil its commitments on these issues that it made at the 1992 Rio Earth Summit. The federal government's Toxic Substances Management Policy is another example of good intentions that have not been acted on.

IMPROVING PERFORMANCE

In 1995, the federal government took steps to strengthen its efforts to protect the environment and to foster sustainable development. Amendments to the *Auditor General Act* required Ministers to have sustainable development strategies prepared for their departments. Those strategies were tabled in the House of Commons in 1997. They provide, for the first time, a picture of how each of 28 federal government departments views sustainable development and of the actions each intends to take to promote it.

Through this decentralized model, the government recognized that responsibility for sustainable development is shared across government. Each department's strategy sets out its sustainable development policy framework. Each Minister is accountable for making measurable progress within his or her area of responsibility.

But having prepared their first strategies — a major policy development exercise — do departments have the capacity to successfully implement them? This was the question that the Commissioner asked in his 1999 Report. His assessment provides an interesting perspective on the implementation gap.

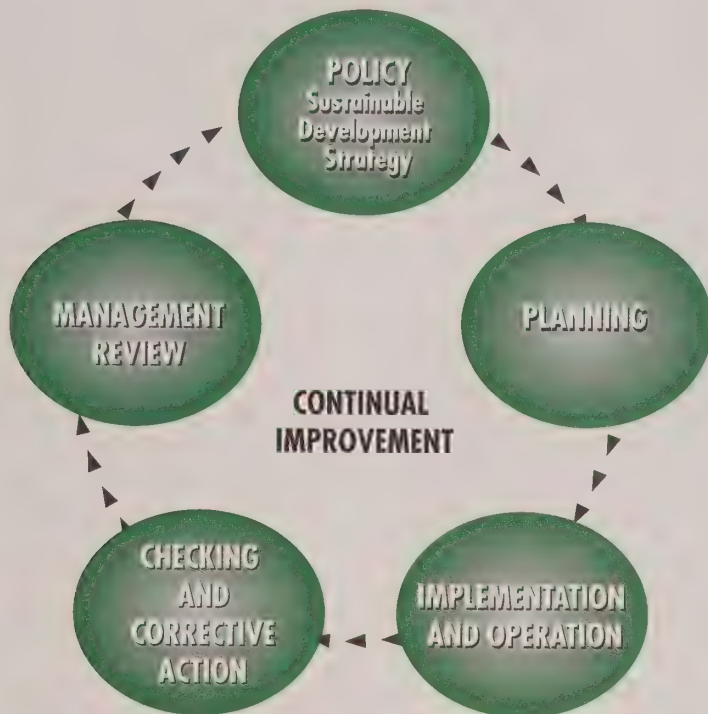
MANAGING FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Exhibit 1 illustrates the type of model that many organizations are using to manage their environment and sustainable development agendas. Like other management models, the ISO 14001 Environmental Management System standard is based on the "plan-do-check-improve" approach to strengthening an organization's performance. People in the training field refer to the International Organization for Standardization (ISO) standard as Management 101 applied to the environment.

Using the ISO standard as a benchmark, the Commissioner assessed the extent to which current departmental management practices provide assurance that the strategy will be implemented consistently and that the intended results will be achieved.

Exhibit 1

Closing the Implementation Gap: A Management System Approach



Source: Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development – 1999

We found that one year after releasing their strategies, the six departments reviewed were applying only about one-third of the management practices that would provide such assurance.

PRACTICES STRONGEST AT THE FRONT END OF THE MANAGEMENT CYCLE

As we expected, departmental practices are most developed at the planning stage of the management cycle. They become weaker as the departments move from the planning stage to the implementation and operation stage, and weakest at the monitoring and corrective action stage.

Overall, the Commissioner found that departments had not yet adopted a systematic approach to identifying their priorities, defining management expectations, assigning accountability for results or identifying related training needs in the organization. They also had not performed the self-assessments that would facilitate steady improvement in departmental performance.

CONCLUSION

Good policy development includes planning for successful implementation. In an article that appears in the March 1999 issue of *Public Productivity and Management Review*, Theodore Poister and Gregory Streib make the following observation:

“Organizations move into the future by decisions and actions, not by plans. If plans are not implemented in a purposeful way, then the strategies will not take hold, no matter how compelling or inspiring the planning process.”

Sustainable development requires good policy supported by effective management. A key challenge is turning thoughts and words into concrete action. Closing the implementation gap means paying close attention to the management side of the sustainable development equation.

Rick Smith

Principal, Sustainable Development Team
Office of the Auditor General of Canada

More information on the Commissioner of the Environment and Sustainable Development can be found on the Auditor General of Canada's web site: <http://www.oag-bvg.gc.ca>.

Looking Outward

Sustainable Development: The Australian Experience

In February 1999, Australia released its Draft Report for the inquiry into the Implementation of Ecologically Sustainable Development (ESD) by Commonwealth Departments and Agencies. The overall view was that progress had not been what it could be, and was highly variable. This variability provides a base for analysis, and the Report comprehensively examines what factors determine the success of sustainable development policy.

What works well? Natural resource management areas provide the best examples of successful policies and initiatives, but many factors influence outcomes. Success rates are higher when problems or concerns are bounded — by issues, economic sector, or geographic area. Partnerships are also successful, as they provide opportunities for stakeholder involvement.

Multiple factors can constrain ESD implementation by departments. One major impediment within departments and government as a whole is a lack of clarity of what ESD actually means for policy. ESD is often equated only with the environment. However, it can apply over a very broad band of policy-making. Measurement and estimation difficulties can make it difficult to assess whether a policy is in fact sustainable. These difficulties tend to occur in conjunction with a basic lack of information gathering, data analysis, and consideration of all costs and benefits.

What are the options for improving implementation? Improving all policy development processes

requires clear identification of the problem, specific and clear statements of objectives, comprehensive identification and assessment of impacts (short and long-term economic, environmental, and social impacts), and consideration of alternative policy mechanisms. ESD is no exception. Evidence gained

at the inquiry suggests that a significant impediment to better ESD policy making is a failure to comprehensively undertake the action of analysis. Incentives to improve outcomes include increasing accountability, horizontal cooperation and coordination, monitoring, performance measurement, long-term focus on policy making, and feedback. Feedback also helps to address the uncertainties that can plague ESD-related policies. One specific recommendation

Improving all policy development processes requires clear identification of the problem, specific and clear statements of objectives, comprehensive identification and assessment of impacts (short and long-term economic, environmental, social impacts), and consideration of alternative policy mechanisms.

is the development of a framework to facilitate performance measurement and enable comparisons of the effectiveness and efficiency of various levels of government. All of these multiple implementation options speak to the need to translate the principles of ESD into specific real-world actions and outcomes, and the difficulties inherent in doing so. While the geography varies, the Australian and Canadian environmental policy scenes share more similarities than differences.

The complete Draft Report is available on-line at <http://www.pc.gov.au/inquiry/esd/draftrep/index.html>.

Eyewitness



History's Future

More than 800 historians, teachers, policy analysts and communicators from across Canada came to Montreal for *Giving the Past a Future*, a conference hosted by the McGill Institute for the Study of Canada from January 29-31, 1999. Participants exchanged ideas on building Canadian identity, values and citizenship by enhancing students' understanding of Canadian history. Discussions featured speakers and panelists such as Desmond Morton, Jacques Lacoursière, Patrick Watson, Ken Osborne, and Charles Taylor.

The context for the conference included the ongoing debate over Canadians' lack of knowledge of the past, the disappearance of a sense of collective experience and the "killing" of Canadian history. In his keynote speech, CBC producer Mark Starowicz said, "There is a crisis in the transmission of our society's memory. In fact, I think there is no real memory. We in Canada have not only impaired the links to the past, we have impaired and severed the arteries which connect us in the present." This absence of a past has an impact in our present. As François Audiger of the University of Geneva noted, our capacity to define a common project is affected by our shared sense of history, and one of the roles of history is to create a public space for all citizens and to help give a sense of belonging.

If history builds social cohesion, the question becomes *whose*

history and *whose* experience. Gérard Bouchard, of the Université du Québec à Chicoutimi, commented on "... the difficulty of creating a narrative discourse that can have meaning for all members of society will persist as long as we continue to base it on a traditional notion of identity." [Translation] The so-called "contribution history" approach taken in Australia – including a group's experience based on their contribution to national development – was explicitly rejected by several panelists, as being rooted in a subjective assessment of what constituted such a contribution. In this discussion Peggy Hooke, a teacher at Etobicoke Collegiate Institute, spoke of how non-inclusive histories cheat all of us, denying some students the opportunity to identify with the past, while denying the rest a chance to understand the diversity of our society.

Presentations on curricula, standards, and content looked at the approaches taken in Quebec, Great Britain, Europe, and the United States. There was a clear consensus that not only what was taught, but also *how* it was taught needed to be examined closely. Through the study of history, students can learn to assess the validity of sources, consider the arguments and come to a reasoned view of what *did* happen. Such skills are critical for understanding today's events, participating in the work force or contributing fully to a democratic society.

Participants also recognized the impact of electronic media on our sense of a shared past. Mark Starowicz noted that, although CBC / Radio Canada and a few other Canadian producers are developing more historically based dramas and historical documentaries, they share a diminishing part of the TV spectrum. Without some response "the market will relentlessly strangle our present and our past" by facilitating the fragmentation of popular culture and the disappearance of public space in our society.

At the same time, these media offer huge opportunities for communicating knowledge of history. The Learning Innovation Exposition held throughout the conference included offerings from not only archivists and publishers, but also television producers and creators of digital collections, such as Anthony Sherwood, the CRB Foundation and the Canadian Heritage Information Network (<http://www.chin.gc.ca>). As Starowicz also noted, "As keepers of our constituent pasts and current identities, the historical community should actively participate in the shaping of the communications policies this country will have to develop in the years ahead. Communications policy is the legitimate business of historians."

For more information, visit the conference web site at <http://www.historymatters.com>.

Network Columnist



The New World of Environmental Policy-Making: Theory and Practice¹

The 1972 United Nations Conference on the Human Environment marked a turning point in thinking about the environment and the role of government in environmental protection. Twenty-five years later, we are witnessing yet another transformation.

Environmental problems continue to be pressing, complex and long-term, but, more than ever, environmental problems and solutions have become genuinely transboundary. As the old distinctions between the public and private sectors, between government and civil society, between current and future generations and even between environmental policy and other areas of public policy, such as health and trade, disappear, the environmental policy community is being reconstructed. What is emerging is a multi-level governance regime.

THE MULTI-LEVEL GOVERNANCE REGIME

The dramatic change in the policy-making context at the end of the 20th century is propelled by a number of factors, such as the globalization of economic and social processes, growing demands for institutions to cope with broadening and deepening

interdependencies and uncertainties, the rise of new and influential policy actors, and a general loss of confidence in the standard tools, including governments, for effective policy-making. The key drivers of change are coalescing to form an alternative vision of public policy-making.

The alternative vision is a multi-level or post-national governance regime. This regime "involves the establishment and operation of social institutions [...] capable of [...] alleviating collective action problems in a world of interdependent actors".² It operates at multiple levels of analysis (e.g., on an international, sectoral or organizational basis) and consists of three core elements — norms and ideas, structures and processes and policy actors.³ While governments may play a role in a multi-level governance regime, they are not intrinsic to it.

GOVERNANCE REGIMES FOR ENVIRONMENTAL POLICY-MAKING IN CANADA

The prevailing perspective on environmental policy in Canada has historically centered on two main features: the federal-provincial relationship that is a natural

outgrowth of the country's federal structure; and, the inherent international character of many environmental issues and the corresponding proliferation of international environmental institutions (e.g., multilateral treaties).

Today, environmental policy-making is a stellar example of the multi-level governance model at work. Environmental problems and solutions regularly play out, often simultaneously, in international, national, provincial and local arenas. In addition, the policy process consists of a much richer and more complex array of norms and ideas, structures and processes, and policy actors.

These developments in environment policy are the result, in large measure, of globalization and the other general drivers of policy change noted above. At the same time, there have been important drivers of change more particular to the environmental policy field. These include the continuation, and in some cases worsening, of key global environmental trends; the emergence of new kinds of persistent and transboundary environmental issues; technological developments which reduce time and space; the increased size

1 This article is based on a discussion paper prepared by Environment Canada (Margaret M. Hill-Campbell) and presented at a roundtable sponsored by the Environmental Studies Association of Canada (ESAC) and Environment Canada at the ESAC Annual Meeting, Sherbrooke, Quebec, June 10, 1999.

2 Young, Oran R. *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca: Cornell University Press, 1994, p. 15.

3 Juillet, Luc. *Regional Models of Environmental Governance in the Context of Market Integration*, draft paper prepared for the SSHRC-PRI Project on Trends: Environmental Change, April 1999.

of cities and communities and their political strength on environmental issues; and the increased emphasis on the development and implementation of integrated policy agendas, such as environment and trade.

WHAT ARE THE IMPLICATIONS FOR ENVIRONMENTAL POLICY IN CANADA?

All of the drivers of change highlighted above continue to strongly influence how we govern ourselves to improve environmental quality. The importance of many will grow and new ones will take root in the years ahead. From a policy standpoint, one of the central challenges is to improve our understanding of the dynamics of the multi-level governance system and its operation. Put simply, what are the implications of this governance system for environmental policy-making in Canada?

We can begin to address the question by outlining the norms and ideas, structures and processes and policy actors which, based on Canada's recent experience, predominate in the multi-level governance regime in the environmental policy area. Listed below are some of the characteristic norms and ideas, structures and processes and policy actors of the multi-level governance system:

Norms and Ideas: Collaboration, cooperation and shared responsibility; improved prospects for win-win policy options; emerging principles

of policy-making, such as the precautionary principle, and integrated decision-making.

Structures and Processes:

Building the next generation of policy tools and mixes (e.g., voluntary initiatives, multi-lateral and bilateral agreements, direct citizen engagement); coordination between "jurisdictions"; and, the establishment of strategic linkages between the environmental policy process and the broader sustainable development agenda.

Policy Actors: Reconfiguration of key policy actors, including citizens, scientists, and the health and trade policy communities; and, the emergence of new roles for policy actors (e.g., brokering partnerships, formation of alliances and program and service delivery).

This kind of analysis, while preliminary, suggests that the emerging multi-level governance regime for environmental policy presents significant challenges and opportunities. From the perspective of policy-makers, the dilemmas are real, pressing, and of critical importance for Canada and for Canadians. There is a clear role for thoughtful, more systematic policy research and analysis.

Margaret Hill-Campbell, Privy Council Office

Paul Halucha, Environment Canada

Vivian Bertrand, Environment Canada

WANTED

Ideas

The policy research and ideas environment is in constant change. We are on the look-out for cutting edge research, ideas and knowledge in public policy to profile in *Horizons*. If you know of some noteworthy horizontal policy research, please contact Allen Sutherland at a.sutherland@prs-srp.gc.ca or call (613) 943-2490.

Thanks.

PRS Horizons Team

Editor

Allen Sutherland

Copy Editors

Catherine Larmer

Heloise Mitchell

Contributors

Sushma Barewal
Tamara Candido
Robert Kunimoto
Linda Lemieux
Julie Lindblad
Alfred LeBlanc

Michael MacKinnon
François Marier
Margaret Moore
Tracie Nofle
Roger Roberge
Gita Sud

Special Thanks to:

Paul Halucha (Environment Canada)

Design & Layout by:
Zsuzsanna Liko Visual Communication

Horizons is published bi-monthly by the Policy Research Secretariat to share information among the public and private policy research community.

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: a.sutherland@prs-srp.gc.ca
Phone: (613) 947-1956
Fax: (613) 995-6006

Did you know?



Whither the Commons?

"The Annual Allowable Cut (AAC) allocated by the (British Columbia) Ministry of Forests to tenure holders is substantially higher than the Ministry itself deems to be economically sustainable. By Ministry calculations, there is insufficient timber to sustain the level of logging currently undertaken, even if all other values of the forest are ignored. In the province as a whole, the Ministry estimates that current allocations of timber-cutting rights exceed long-term timber supplies by about 20%."

Source: Marchak, Patricia, Scott L. Aycock and Deborah M. Herbert. *Falldown: Forest Policy in British Columbia*. Vancouver: David Suzuki Foundation and Ecotrust Canada, 1999.

Canada has lost over 50% of its original forest cover. Less than 50% of the world's temperate rainforests remain and these are in small fragments on the West Coast of Canada, the United States, Chile, Australia, New Zealand, and Tasmania.

Source: Greenpeace Canada at <http://www.greenpeace.org/~comms/cbio/canrisk.html>.

Canada's natural resources provides 750,000 jobs, livelihood for over 500 communities, 38% of all exports, 22% of all capital investment, and represents 14% of the economy. Canada is the world's largest exporter of forestry

products and minerals. (Based on 1996 figures.)

Source: Natural Resources Canada. *Safeguarding our Assets, Securing our Future*. 1998. Executive Summary, p. 52.

In 1996, the global harvest of fish was 121 million tons — a more than fivefold increase from 1950 (21 million tons). World fishing activity is concentrated in 20 countries accounting for about 80% of total production. Population growth has fuelled production increases with nearly 40% of the world's population living within 100 km of the sea. Technological advances have brought the greatest changes to the industry. The world's fishing fleet has nearly doubled between 1970 and 1992. Aquaculture now provides 22% of global fish production.

Source: Matthews, Emily and Allen Hammond. "Fish Consumption and Aquatic Ecosystems", in: *Critical Consumption Trends and Applications: Degrading Earth's Ecosystems*. Washington DC: World Resources Institute, 1998.

For every four fish caught, one is thrown away. The trawl fishery of the Northwest Pacific that targets pollock, sole, cod, and mackerel produced the highest volume of waste at over 9 million tons. The shrimping industry is responsible for the highest catch-discard ratio at an average of 1:5.

Source: Matthews, Emily and Allen Hammond. "Fish Consumption

and Aquatic Ecosystems", in: *Critical Consumption Trends and Applications: Degrading Earth's Ecosystems*. Washington DC: World Resources Institute, 1998.

"Most agricultural experts believe that increasing global demand for cereals and meat can be met, and forecast that grain production will rise by about 15 percent by 2010, and by 25 to 40 percent by 2020. More fertilizer will be needed to produce the additional cereals and fodder crops for animals. Looking ahead just 12 years, if current practices persist, global fertilizer consumption will increase by at least 55 percent by 2010."

Source: World Resources Institute at <http://www.wri.org/critcons>.

"Since the beginning of the last century, salmon have disappeared from almost half their former range over the northwestern section of the North American continent. ... In recent years, harvests of salmon throughout the North Pacific have reached 800,000 metric tons annually. This is an amount roughly equal to the weight of the human population of Oregon, Washington, British Columbia and Alaska combined: it is the weight of about 12 million adult human beings."

Source: Glavin, Terry. *Last Call: The Will to Save Pacific Salmon*. Vancouver: David Suzuki Foundation. 1998. <http://www.davidsuzuki.org/report/LASTCALL.html>.



Le savez-vous...

Où vont nos ressources communes?

« Le quota de coupe annuel autorisé par le Ministère des forêts (Colombie-Britannique) aux détenteurs de

tenure forestière est passablement plus élevée que ce que le Ministère lui-même considère comme étant économiquement viable. Selon les données du Ministère, les forêts ne suffiront pas à soutenir les niveaux de coupe actuels, même si l'on ne tient pas compte des autres valeurs forestières. Le Ministère estime que, pour l'ensemble de la province, les droits de coupe déjà accordés excèdent les approvisionnements à long terme d'environ 20 % »

Source : Marchak, Patricia, Scott L. Aycock et Deborah M. Herbert. *Fall-down: Forest Policy in British Columbia*. Vancouver: David Suzuki Foundation et EcoTrust Canada, 1999.

Le Canada a perdu plus de 50 % de sa couverture forestière d'origine. Il reste moins de 50 % des forêts plus viales tempérées dans le monde, et elles sont fragmentées sur la Côte ouest du Canada, aux États-Unis, au Chili, en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Tasmanie.

Source : <http://www.greenpeace.org/~comms/cbio/canrisk.html> (Greenpeace Canada)

Les ressources naturelles du Canada fournissent 750 000 emplois, assurent la survie de plus de 500 communautés, et représentent 38 % des exportations, 22 % de l'investissement en capital, et 14 % de l'activité économique. Le Canada est le plus grand exportateur de produits forestiers et de minéraux au monde. (Basé sur les chiffres de 1996).

Source : Ressources naturelles Canada. *Protéger notre actif — Pour assurer notre avenir*, 1998. Sommaire exécutif, p. 2.

En 1996, la récolte mondiale de poisson atteignait 121 millions de tonnes. Ce nombre est cinq fois plus élevé qu'en 1950 (21 millions de tonnes). L'activité de la pêche est surtout concentrée dans 20 pays, d'où est tirée 80 % de la production mondiale. L'accroissement démographique a engendré une plus grande production, puisque près de 40 % de la population du globe vit à moins de 100 km de la mer. Les nouvelles technologies ont entraîné des changements massifs dans l'industrie. La flottille de pêche a presque doublé entre 1970 et 1992. L'aquaculture représente de nos jours 22 % de la production mondiale de poisson.

Source : Matthews, Emily et Allen Hammond. *Fish Consumption and Aquatic Ecosystems*, dans *Critical Consumption Trends and Applications: Degrading Earth's Ecosystems*. Washington (DC) : World Resources Institute, 1998.

Un poisson est rejeté pour chaque groupe de quatre poissons capturés. La pêche au chalut du Pacifique du Nord-Ouest, qui est surtout axée sur le lieu jaune, la sole, la morue, et le maquereau, est à l'origine du plus haut volume de déchets (9 millions de tonnes). C'est dans l'industrie de la crevette que le ratio prise-rejet est le plus élevé (1:5 en moyenne).

Source : Matthews, Emily et Allen Hammond. *Fish Consumption and Aquatic Ecosystems*, dans *Critical Consumption Trends and Applications: Degrading Earth's Ecosystems*. Washington (DC) : World Resources Institute, 1998.

« La plupart des spécialistes en agriculture croient qu'il est possible de répondre à une demande mondiale accrue pour les céréales et la viande,

et ils prédisent que la production de céréales augmentera d'environ 15 % d'ici 2010 et de 25 à 40 % d'ici 2020. Davantage d'engrais seront requis pour la production de céréales et la culture fourragère à l'intention des animaux. Selon les prévisions pour les 12 prochaines années, la consommation d'engrais à l'échelle mondiale augmentera d'au moins 55 % d'ici 2010 si les pratiques actuelles se poursuivent. »

Source : World Resources Institute <http://www.wri.org/critcons>.

« Depuis le début du siècle dernier, le saumon a disparu de plus de la moitié de ses habitats traditionnels dans la portion nord-ouest de notre continent. Au cours des dernières années, les récoltes de saumon dans tout le Pacifique Nord ont atteint 800 000 tonnes métriques par an. Ce nombre est à peu près équivalent au poids combiné de la population de l'Oregon, de l'État de Washington, de la Colombie-Britannique et de l'Alaska, ou encore au poids d'environ 12 millions d'adultes. »

Source : Glavin, Terry. *Last Call: The Will to Save Pacific Salmon*. Vancouver: David Suzuki Foundation, 1998.

Disponible en ligne à : <http://www.davidsuzuki.org/reportLASTCALL.html>.

Le domaine de la recherche et des idées sur les politiques ne cesse d'évoluer. C'est pourquoi nous sommes toujours à l'affût de nouvelles idées et de découvertes avant-gardistes au sujet des politiques que nous pourrions traiter dans *Horizons*. Si vous avez des idées intéressantes sur les politiques, veuillez entrer en communication avec nous à asutherland@prs-srp.gc.ca.

Merci.

L'équipe Horizons du SRP

Éditeur
Allen Sutherland

Éditeurs de rédaction
Catherine Larmer
Heloise Mitchell

Collaborateurs
Sushma Barewal
Tamarica Candido
Robert Kunimoto
Linda Lemieux
Julie Lindblad
Alfred LeBlanc
Michael MacKinnon
François Martier
Margaret Moore
Tracie Notle
Roger Roberge
Gita Sud

Nos remerciements à

Paul Halucha (Environnement Canada)

Conception et mise en page :
Zsuzsanna Likó Visual Communication

Horizons est publié à tous les deux mois par le Secrétariat de la recherche sur les politiques, dans le but de favoriser l'échange de renseignements entre les chercheurs de l'Intérieur et de l'extérieur de l'administration publique fédérale qui s'intéressent aux politiques.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement ou les changements d'adresse, voici nos coordonnées:

Courtél : asutherland@prs-srp.gc.ca
Téléphone : (613) 947-1956
Télécopieur : (613) 995-6006

d'options bénéfiques pour tous; nouveaux principes d'élaboration de politiques, comme le principe de prudence et la prise de décisions intégrée.

Structures et processus : Établissent de la prochaine génération d'outils et ensembles de politiques (p. ex. initiatives volontaires, ententes multilatérales et bilatérales, implication directe des citoyens); coordination entre « compétences »; création de liens stratégiques entre le processus des politiques environnementales et le programme plus vaste de développement durable.

Acteurs des politiques : Redistribuent des acteurs clés, dont les citoyens, les scientifiques et les milieux des politiques en matière de santé et de commerce; émergence de nouveaux rôles pour les acteurs des politiques (p. ex. partenariats d'intervention, formation d'alliances et prestation de programmes et de services).

Ce genre d'analyse, bien que préliminaire, suggère que le régime de gouvernance à niveaux multiples qui se dessine pour les politiques environnementales présente des défis et occasions non négligeables. Du point de vue des décideurs, les dilemmes sont réels, pressants et d'une importance critique pour le Canada et les Canadiens. De toute évidence, l'heure est venue d'effectuer une recherche et une analyse des politiques réfléchies et plus systématiques.

Margaret Hill-Campbell, Bureau du conseil privé
Paul Halucha, Environnement Canada
Vivian Bertrand, Environnement Canada

de problèmes environnementaux persistants et transfrontaliers; les développements technologiques qui rétrécissent le temps et l'espace; l'expansion des villes et communautés et leur poids politique dans les questions environnementales; et l'accent de plus en plus mis sur l'élaboration et la mise en œuvre de programmes intégrés de politiques, comme environnement et commerce.

QUELLES SONT LES IMPLICATIONS POUR LES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES DU CANADA?

Tous les moteurs de changement évolutif nous influencent d'exercer une forte influence sur la façon dont nous nous gouvernons pour améliorer la qualité de l'environnement. Nombre d'eux vont prendre de l'importance et de nouveaux prendront racine dans les années à venir. Sous l'angle des politiques, un des grands défis est d'améliorer notre compréhension de la dynamique de ce système de gouvernance et de son fonctionnement. Autrement dit, quelles sont les implications de ce système pour l'élaboration de politiques environnementales au Canada?

Nous pouvons commencer à nous pencher sur la question en énonçant les normes et idées, les structures et processus et les acteurs qui, à la lumière de l'expérience récente du Canada, sont prédominants dans le régime de gouvernance à niveaux multiples dans le domaine des politiques environnementales. On en trouvera ci-après certains exemples caractéristiques :

Normes et idées : Collaboration, coopération et responsabilité partagée; meilleures perspectives



Le monde nouveau des politiques environnementales : théorie et pratique¹

La Conférence des Nations Unies sur
l'environnement humain, en 1972, a

marqué un point tournant dans la
façon de concevoir l'environnement
et le rôle du gouvernement dans la
protection de l'environnement. Vingt-
cinq ans plus tard, nous sommes les
témoins d'une autre transformation.

Les problèmes environnementaux

taux restent pressants, complexes et
de long terme mais, plus que jamais,
aussi bien les problèmes environ-
nementaux que leurs solutions
dépassent réellement les frontières

des États. À mesure que disparaissent
les vieilles distinctions entre les
secteurs public et privé, entre le gou-

vernement et la société civile, entre
les générations présentes et futures
et même entre les politiques environ-

nementales et d'autres volets des poli-
tiques publiques, comme la santé et
le commerce, la communauté se

rebatit. Ce qui en naît est un régime
de gouvernance à niveaux multiples.

LE RÉGIME DE GOUVERNANCE À NIVEAUX MULTIPLES

Ce changement spectaculaire

du contexte de l'élaboration des poli-

tiques en cette fin du XX^e siècle est
régé par un certain nombre de fac-
teurs, comme la mondialisation des
processus économiques et sociaux,

les demandes croissantes faites aux
institutions de composer avec des

interdépendances et des incertitudes

toujours plus vastes et profondes, la

montée de nouveaux acteurs influents
et la perte générale de confiance dans
les outils classiques, dont les gou-
vernements, pour l'adoption de poli-
tiques efficaces. Les principaux agents
du changement s'amalgament pour
former une autre vision de l'élabora-
tion de politiques publiques.

Pour Young² et d'autres, cette

nouvelle perspective est un régime
de gouvernance à niveaux multiples
ou post-national. Ce régime « fait

intervenir la création et l'exploitation
d'institutions sociales [...] capables
[...] d'alléger les problèmes d'action

collective dans un monde d'acteurs
interdépendants »³. Il fonctionne à
des niveaux d'analyse multiples

(p. ex. sur une base internationale,
sectorielle ou organisationnelle) et
se compose de trois éléments clés :

les normes et idées, les structures
et processus, et les acteurs des poli-
tiques⁴. Bien que les gouvernements
puissent jouer un rôle dans un régime
de gouvernance à niveaux multiples,

ils n'y sont pas intrinsèques.

RÉGIMES DE GOUVERNANCE POUR L'ÉLABORATION DE POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES AU CANADA

La perspective dominante en matière
de politiques environnementales au
Canada a toujours été centrée sur

deux grands points : la relation entre
les gouvernements fédéral et provinci-
aux, qui découle naturellement de la
structure fédérale du pays; et le car-
actère foncièrement international de
bien des problèmes environnementaux,
taux, qui entraîne une prolifération
d'institutions environnementales
internationales (p. ex. des traités
multilatéraux).

Aujourd'hui, l'élaboration de
politiques environnementales est

un parfait exemple d'un modèle de
gouvernance à niveaux multiples à
l'œuvre. Les problèmes environne-

mentaux et leurs solutions sont
régulièrement présents, souvent
simultanément, sur les scènes inter-

locale. En outre, le processus de poli-
tiques se compose d'un assortiment
beaucoup plus riche et plus complexe
de normes et d'idées, de structures et

de processus et d'acteurs.

Cette évolution des politiques
environnementales est le fruit, dans
une grande mesure, de la mondialisa-

tion et des autres grands moteurs de
changement mentionnés plus haut.
En même temps, il y a eu d'import-
tants facteurs de changement plus
particuliers au domaine des politiques
environnementales. Ce sont la pour-
suite, et dans certains cas la déte-
rioration, des grandes tendances
environnementales mondiales;
l'émergence de nouvelles sortes

1 Cet article est basé sur un document de discussion préparé par Environnement Canada (Margaret M. Hill-Campbell) et présenté à une table ronde par-
tenariée par l'Environmental Studies Association of Canada (ESAC) et Environnement Canada à la réunion annuelle de l'ESAC, à Sherbrooke, Québec, le
10 juin 1999.

2 Young, Oran R. *Protecting the Environment: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca: Cornell University Press, 1994, p. 15.

3 Young, p. 15.

4 Juillet, Luc. *Regional Models of Environmental Governance in the Context of Market Integration*, ébauche rédigée pour le Projet des tendances du
Conseil de recherches en sciences humaines de Canada et du Projet de la recherche sur les politiques : Changement environnemental, avril 1999.



L'avenir de l'histoire

Plus de 800 historiens, enseignants,

analystes de politiques et commu-

nicateurs de tout le Canada se sont

réunis à Montréal à l'occasion d'une

conférence intitulée *L'avenir de notre*

passé, tenue par l'Institut d'études

canadiennes de McGill, du 29 au

31 janvier 1999. Ils ont échangé des

idées sur la formation de l'identité

canadienne, de valeurs communes

et du civisme grâce à un meilleur

enseignement de l'histoire du Canada.

Les discussions ont été lancées par

des conférenciers et experts comme

Desmond Morton, Jacques Lacour-

sière, Patrick Watson, Ken Osborne

et Charles Taylor.

Le débat en cours sur le manque

de connaissance du passé des Cana-

diens, la disparition du sentiment

d'expérience collective et l'« assassi-

nat » de l'histoire du Canada était un

des éléments du contexte de la con-

férence. Dans son discours d'ouver-

ture, Mark Starowicz, réalisateur au

réseau anglais de la Société Radio-

Canada, a dit ceci : « La transmission

de la mémoire de notre société est en

crise. En fait, je pense qu'il n'existe

pas de vraie mémoire. Nous, les

Canadiens, avons non seulement

affaibli nos liens avec le passé, mais

encore affaibli et tranché les artères

qui nous relient au présent. » Cette

absence de passé a une incidence sur

notre présent. Comme l'a signalé

François Audiger, de l'Université de

Genève, notre sentiment collectif de

l'histoire influe sur notre capacité de

définir un projet commun, et l'un des

rôles de l'histoire consiste à créer un

espace public pour tous les citoyens

et à contribuer à leur donner un sen-

timent d'appartenance.

Si, toutefois, nous devons

utiliser l'histoire comme instrument

de cohésion sociale, on se demande

alors de l'histoire de qui et de l'ex-

périence de qui se compose la

mémoire collective. Gérard Bouchar-

de l'Université du Québec à Chicou-

tim, a fait allusion à « la difficulté

d'élaborer un discours narratif qui

puisse avoir un sens pour l'ensemble

des composantes d'une société, aussi

longtemps qu'on persiste à le fonder

sur une philosophie traditionnelle de

l'identité. » Plusieurs experts ont

refuté formellement l'approche de

l'histoire dite « de la contribution »

adoptée en Australie, qui consiste

à inclure l'expérience d'un groupe

en fonction de sa contribution au

développement national, car elle se

fonde, selon eux, sur une évaluation

subjective de la nature de cette con-

tribution. Au cours de cette discus-

sion, Peggy Hooke, professeure

au Collège Institute d'Erobicoke,

a souligné comment les histoires

qui excluent certains groupes nous

trompent tous, car elles empêchent

certaines étudiantes de s'identifier au

passé et privent les autres de la possi-

bilité de comprendre la diversité de

notre société.

Les exposés sur les programmes

d'études, leurs normes et leur con-

tenu ont fourni un aperçu des

approches adoptées au Québec, en

Grande-Bretagne, en Europe et aux

États-Unis. L'avis général a été net à

ce sujet : il faut examiner de près non

seulement la matière enseignée, mais

aussi la *méthode* d'enseignement. L'é-

tude de l'histoire permet aux étudi-

ants d'évaluer la validité des sources,

d'examiner les arguments et de se

faire une opinion raisonnée des *faits*.

Ces capacités sont fondamentales

actuels, pour s'intégrer à la popula-

tion active et pour apporter une

pleine contribution à une société

démocratique.

Les participants ont par ailleurs

reconnu l'influence des médias élec-

troniques sur notre sentiment d'un

passé commun. Mark Starowicz a

signalé que, même si les réseaux

anglais et français de la Société

Radio-Canada et quelques autres

réalisateurs canadiens créent plus

de pièces inspirées de notre histoire

et plus de documentaires historiques,

ces émissions occupent une partie

décroissante dans les programmes

de télévision. Si l'on ne réagit pas

de quelque manière à ce fait, « le

marché étranglera imparablement

notre présent et notre passé » en

facilitant la fragmentation de la cul-

ture populaire et la disparition de

l'espace public de notre société.

D'un autre côté, ces médias

offrent d'énormes possibilités pour

communiquer la connaissance de

l'histoire. L'exposition Innovation-

Enseignement tenue durant la con-

férence comprenait des pièces

présentées non seulement par des

archivistes et des éditeurs, mais aussi

par des réalisateurs de télévision et

des créateurs de collections numé-

riques, comme Anthony Sherwood,

la Fondation CRB et le Réseau cana-

dien d'information sur le patrimoine

(www.rcip.gc.ca). Comme l'a égale-

ment souligné Starowicz, « en leur

qualité de gardiens des passés dont

nous sommes issus et de nos identités

actuelles, les historiens devraient par-

ticiper activement à la détermination

des politiques de communications

que notre pays devra élaborer dans

les années à venir. Ces politiques sont

leur affaire légitime. »

Pour de plus amples renseigne-

ments, voir le site web de la con-

férence à www.histoire.compte.com.

Regard sur l'extérieur

Développement durable : l'expérience de l'Australie

En février 1999, l'Australie publiait son rapport provisoire pour l'étude sur la mise en œuvre du développement écologiquement durable (DED) dans ses ministères et organismes (*Implementation of Ecologically Sustainable Development by Commonwealth Departments and Agencies*). Une opinion souvent émise au cours de l'étude était que les progrès n'étaient pas aussi grands qu'ils auraient

pu l'être, et de plus très variables. Cette variabilité a constitué une base d'analyse, et le rapport examine à fond de quels facteurs dépend le succès d'une politique de développement durable.

Qu'est-ce qui a bien

marché? Ce sont les secteurs de la gestion des ressources naturelles qui ont fourni les meilleurs exemples de politiques et d'initiatives qui ont porté fruit, mais de nombreux facteurs ont influé sur les résultats obtenus. Les taux de réussite étaient plus élevés lorsque les problèmes ou préoccupations étaient bien délimités — par problème, par secteur économique ou par région géographique. Les partenariats aussi ont été fructueux, puisqu'ils permettaient la participation des intervenants.

De nombreux facteurs peuvent entraver la mise en place du DED dans les ministères. Un des grands obstacles dans les ministères et dans le gouvernement en général est le manque de certitude sur ce que le DED implique vraiment en ce qui concerne les politiques. Souvent, le DED n'est associé qu'à l'environnement. Il peut pourtant s'appliquer à un très large éventail d'élaborations de politiques. En outre, les problèmes rencontrés pour le mesurer et l'estimer peuvent rendre difficile d'évaluer si une politique remise en question est en fait durable. Ces difficultés tendent à survenir en conjonction avec un manque fondamental de collecte d'information, d'analyse de données et de prise en considération de tous les avantages et coûts.

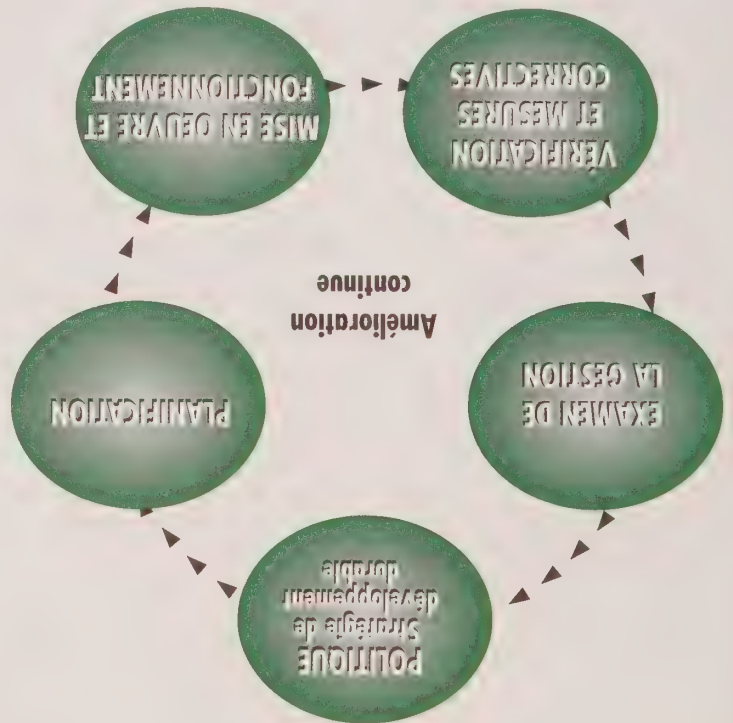
Améliorer tous les processus d'élaboration de politiques exige que le problème soit bien identifié, que les objectifs soient précisés et clairement énoncés, que les incidences (impacts économiques, environnementaux, sociaux à court et à long terme) soient identifiées et évaluées de façon exhaustive et que l'on envisage d'autres mécanismes de politiques. Les bonnes pratiques en matière de politiques restent la base de bonnes pratiques en matière de DED.

Quelles sont les options pour améliorer la mise en œuvre? Améliorer tous les processus d'élaboration de politiques exige que le problème soit bien identifié, que les incidences (impacts économiques, environnementaux, sociaux à court et à long terme) soient identifiées et évaluées de façon exhaustive et que l'on envisage d'autres mécanismes de politiques. Les bonnes pratiques en matière de politiques restent la base des bonnes pratiques en matière de DED. Les indications recueillies pendant l'étude suggèrent qu'un obstacle majeur à une meilleure élaboration de politiques de DED est que l'analyse n'est pas entreprise de façon exhaustive. Les incitatifs pour améliorer les résultats incluent une responsabilisation accrue, la coopération et la coordination horizontales, la surveillance, la mesure de la performance, l'accent à long terme sur l'élaboration des politiques et la rétroaction. Ce dernier élément aide aussi à régler les incertitudes entourant les politiques liées au DED. Une recommandation précise a été que soit développé un cadre pour faciliter la mesure de la performance et permettre de comparer l'efficacité et l'efficience des divers ordres de gouvernement. De ces multiples options de mise en œuvre, toutes appellent la nécessité de traduire les principes du DED en actions et résultats concrets précis, et la difficulté qu'il y a à le faire. Malgré les différences géographiques, les scènes des politiques environnementales en Australie et au Canada montrent plus de similitudes que de différences.

Le texte complet du rapport provisoire est disponible en ligne à <http://www.pc.gc.gov/au/inquiry/esd/draftrep/index.html>.

Annexe 1

Pour atténuer les lacunes de la mise en œuvre Un modèle de cycle de gestion



Source : Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable — 1999

VIGILANCE DÈS LE DÉBUT DU CYCLE DE GESTION

ministères peuvent garantir une mise en œuvre uniforme de la stratégie et l'obtention des résultats prévus. Nous avons constaté que, un an après avoir lancé leurs stratégies, les six ministères examinés n'appliquaient que le tiers des pratiques de gestion qui auraient pu donner pareilles garanties.

Comme nous nous y attendions, les pratiques ministérielles sont plus rigoureuses à l'étape de la planification dans le cycle de gestion. Elles perdent de cette rigueur lorsque les ministères passent de l'étape de la planification à celle de la mise en œuvre et du fonctionnement, et encore plus à celle du suivi et des correctifs.

Dans l'ensemble, le commissaire constate que les ministères n'ont pas encore adopté de démarche systématique pour déterminer leurs priorités, définir les attentes de la haute direction, établir les obligations de résultats ou cerner les besoins en formation au sein de l'organisation. Ils n'ont pas non plus effectué les autoévaluations qui contribueraient à faciliter l'amélioration constante du rendement du ministère.

CONCLUSION

Les politiques bien élaborées comprennent une étape de planification de la mise en œuvre pour que cette dernière soit réussie. Dans un article de *Public Productivity and Management Review*, paru en mars 1997, Theodore Poister et Gregory Steib font l'observation suivante :

[Traduction] « Les organisations avancent vers l'avenir en prenant des décisions et en agissant plutôt qu'en suivant des plans. Si les plans ne sont pas appliqués consciencieusement, les stratégies n'ont aucune prise, peu importe l'attrait ou l'inspiration suscité(e) par le processus de planification. »

Le développement durable exige des politiques bien élaborées soutenues par une gestion efficace. L'un des principaux défis consiste à passer de la réflexion et de la parole aux actes. Pour atténuer les lacunes de la mise en œuvre, il faut porter une attention particulière à l'aspect gestion de l'équation du développement durable.

Rick Smith

Directeur principal, Équipe du développement durable
Bureau du vérificateur général du Canada

On peut trouver de plus amples renseignements sur le Commissaire à l'environnement et au développement durable sur le site web du vérificateur général du Canada : <http://www.oag-bvg.gc.ca>.

Chroniqueur invite

Développement durable : de la parole aux actes

Dans son rapport à la Chambre des communes, le commissaire à l'environnement et au développement durable, Denis Desautels, souligne que les Canadiens sont à l'avant-

garde dans leur réflexion sur l'interdépendance entre les gens et leur environnement naturel. Le Canada a atteint un haut niveau de développement humain et a réussi à assainir son environnement dans un certain nombre de domaines. Mais il reste encore de grands défis à relever, dont celui de passer de la parole aux actes.

LES LACUNES DE LA MISE EN ŒUVRE

Bon nombre de questions touchant l'environnement et le développement durable sont, de par leur nature, difficiles à gérer. Elles sont souvent complexes sur le plan scientifique, nécessitent énormément de temps et ne correspondent pas nettement au mandat ou aux compétences d'un seul ministère ou gouvernement. Ces caractéristiques ne sont pas l'apanage des questions de développement durable, mais elles apparaissent souvent et se combinent parfois.

L'intégration des considérations d'ordre économique, environnemental et social peut présenter un grand défi aux décideurs qui devront par exemple chercher un équilibre entre les coûts immédiats et de futurs avantages environnementaux et sociaux moins tangibles. Les renseignements de nature scientifique ou autre nécessaires à l'élaboration des politiques et des programmes et à la surveillance de leur mise en œuvre ne sont peut-être pas toujours disponibles.

Quelles que soient ces difficultés, lorsqu'on élabore et qu'on annonce des politiques et des programmes, le public s'attend à ce qu'ils soient mis en œuvre et que l'on obtienne les résultats prévus. Or, dans de nombreux secteurs, le rendement du gouvernement fédéral n'est pas tout à fait à la hauteur des intentions exprimées. Cette lacune reflète l'incapacité de transformer les orientations en mesures tangibles. Par exemple, malgré le fait qu'il est un ardent défenseur d'une action internationale à l'égard du changement climatique et qu'il favorise la biodiversité, le Canada n'a pas respecté les engagements qu'il avait pris à ce sujet au Sommet de la Terre, à Rio, en 1992. La politique fédérale de gestion des substances toxiques est un autre exemple de bonnes intentions restées sans lendemain.

AMÉLIORATION DU RENDEMENT

En 1995, le gouvernement fédéral a pris des mesures visant à l'aider à mieux protéger l'environnement et à favoriser le développement durable. Des modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* obligent maintenant les ministres à doter leurs ministères de stratégies de développement durable. Ces stratégies ont été déposées à la Chambre des communes en 1997. Elles tracent pour la première fois un portrait de la façon dont chacun des 28 ministères fédéraux considère le développement durable, et des mesures qu'il entend prendre pour le promouvoir.

Dans ce modèle décentralisé, le gouvernement reconnaît que le développement durable est une responsabilité que se partage l'ensemble de l'administration publique. Chaque ministère a une stratégie qui établit son propre cadre de politique applicable au développement durable, et chaque ministre a la responsabilité de faire en sorte que des progrès mesurables se réalisent dans son domaine de compétences.

Mais après avoir mis au point leurs premières stratégies, ce qui constitue un important exercice d'élaboration de politiques pour eux, les ministères sont-ils capables de les mettre en œuvre? C'est la question que le commissaire s'est posée dans son rapport de 1999. Son évaluation offre une intéressante perspective des lacunes de la mise en œuvre.

GESTION FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'annexe 1 illustre le genre de modèle dont se servent de nombreuses organisations pour gérer leurs programmes concernant l'environnement et le développement durable. Comme les autres modèles de gestion, le système de gestion environnementale ISO 14001 est axé sur la méthode dite « planifier, faire, vérifier, améliorer » visant à relever le rendement de l'organisation. Les gens qui travaillent dans le domaine de la formation appellent cette norme (de l'Organisation internationale pour la standardisation (ISO)) « Gestion 101 » en environnement.

À l'aide de cette norme, le commissaire a déterminé la mesure dans laquelle les pratiques de gestion actuelles des



Penser localement et agir globalement

World Resources Institute

<http://www.wri.org>

Le World Resources Institute (WRI), une organisation sans but lucratif, effectue des recherches, fait connaître des options de politiques, et encourage l'adoption d'approches novatrices au développement durable. En soutenant les décideurs, le WRI fournit des données sur un éventail de questions environnementales, économiques et sociales. Le « Research Center » situé sur le site web de l'institut offre un profil de données sur un bon nombre de pays répartis dans le monde entier. Chaque profil présente des données sur le contexte économique et social du pays, sur ses ressources agricoles, forestières, en eaux douces, en énergie et en minéraux, et sur son implication dans des ententes internationales. Cette section présente aussi des données tabulées qui brosent un tableau général de la Terre dans ses dimensions humaine, économique et environnementale, au fil du temps. En outre, les « Environmental Factorials », élément régulièrement mis à jour du site, présente de concis textes sur les statistiques et les grandes tendances liées au développement durable. La section « Global Trends » aborde plusieurs tendances environnementales et les étudie. Le site du WRI est utile pour les personnes qui cherchent une information précise sur l'état de l'environnement mondial ou des ressources sur un sujet environnemental donné.

Center of Excellence for Sustainable Development
<http://www.sustainable.doe.gov>

Elaboré par le Département de l'Environnement des États-Unis, le site web du Center for Sustainable Development promouvoit les communautés durables aux États-Unis. Il renferme une collection d'outils et ressources techniques et non techniques pour y parvenir, ainsi que de nombreuses études de cas de communautés dont les initiatives de développement durable ont porté fruit. On y trouve une liste des codes et ordonnances, ainsi que les articles et publications disponibles, mis en

place pour promouvoir les meilleures pratiques. Le site présente aussi un certain nombre de liens pour les gens qui s'intéressent au développement durable de la masse.

UN System-Wide Earth Watch

<http://www.unep.ch/earthw.html>

Le Plan Vigie des Nations Unies a été conçu pour coordonner, harmoniser et intégrer toutes les activités d'observation, de rapport et d'évaluation entreprises dans le système des Nations Unies sur le développement durable et d'autres questions internationales. Le site est divisé en trois sections : « Earthwatch » (Plan Vigie), « Environnement » (environnement) et « Special Topics » (sujets particuliers). La section Earthwatch contient des informations à jour sur les recherches et les activités. On y trouve des documents concernant le Plan Vigie, comme des résolutions et les actes des réunions du groupe de travail. La section « Environnement » fournit des liens et des données sur les nouveaux problèmes environnementaux, et des sources de données en temps quasi réel sur l'état de la planète. Y sont aussi recueillies des sources sur l'état de l'environnement, comme la récente publication des Nations Unies, *New Global Environment Outlook 2000*, rapport du millénaire sur l'environnement du Programme des Nations Unies pour l'environnement. La dernière section, sur des sujets particuliers, présente des recherches sur les états insulaires en développement, avec un répertoire de données sur plus de 2000 îles et des détails sur un cours de formation en vue de la gestion de l'environnement des petites îles.

Tous les sites web mentionnés dans le présent numéro d'*Horizons* sont facilement accessibles à partir du site web du Projet de la recherche sur les politiques, à l'adresse <http://recherchepolitique.gc.ca>.

Liens canadiens



Horizons — Développement durable

Les sites web suivants offrent des perspectives innovatrices sur les questions portant sur l'environnement et le développement durable. Un méga-répertoire comprenant ces sources ainsi que d'autres sources est disponible en ligne à <http://recherchehopolitiique.gc.ca>. Visiter la section « sites thématiques ».

Institut international du développement durable

<http://iisd.ca>

L'Institut international du développement durable (IIDD) est une organisation sans but lucratif qui vise la création de nouvelles connaissances et le développement des meilleures pratiques pour les décideurs, aux échelles nationale et internationale. Par le biais de partenariats, l'IIDD a créé le réseau du savoir « Knowledge Networks » afin de renforcer la capacité de tous les partenaires d'entreprendre de nouvelles recherches et actions. Parmi les autres réseaux de savoir de l'IIDD figure le projet « Spinning the Web », conçu pour renforcer la sensibilisation mondiale à la relation entre l'environnement, l'économie et la société, et le projet « Network Outputs », un moteur de recherche qui a intégré l'information provenant de membres du réseau ayant des sites connexes. Un autre élément intéressant est leur ligne de temps interactive sur le développement durable, qui présente les principaux jalons et événements survenus depuis que le développement durable est devenu une préoccupation planétaire. Le site web de l'IIDD est un outil unique et novateur, qui présente une information et des résultats de recherche exhaustifs sur le développement durable.

Environnement Canada

<http://www.ec.gc.ca>

Environnement Canada, un ministère à vocation scientifique, a pour mandat d'aider les Canadiens à vivre et à prospérer dans un environnement bien protégé et bien préservé. Son site web, « La Voie verte », est un portail utile donnant accès aux rapports, stratégies, règlements et législation du gouvernement du Canada sur les questions environnementales. On y trouve une liste exhaustive de sites connexes d'organismes gouvernementaux, d'associations et d'organisations non gouvernementales, au Canada et à l'étranger. Le site met en évidence les quatre domaines de priorités environnementales : les changements climatiques, l'assainissement de l'air, la nature et la salubrité de

Réseau d'évaluation et de surveillance écologiques

<http://www.ccw.ca/emian-temps>

Le Réseau d'évaluation et de surveillance écologiques (RESE), une initiative d'Environnement Canada, est un réseau national d'une centaine de sites de surveillance et de recherche environnementales. Le RESE est aussi un organe de coordination destiné à faciliter les échanges entre ses membres. Il vise à offrir à la fois une perspective nationale de la façon dont les écosystèmes du Canada sont touchés par le changement environnemental. Son site web a été conçu comme une boîte à outils pour les chercheurs en matière d'environnement. On y trouve des protocoles de surveillance pour orienter les membres du réseau et les autres scientifiques vers les normes et méthodes qu'ils devraient adopter pour préserver l'utilité et la longévité de leurs données. Le site offre aussi un certain nombre de services d'information géographique nationale et étrangère et des ensembles de données en ligne sur une large gamme de sujets. Pour aider les personnes qui s'intéressent à entreprendre des recherches environnementales, le site fournit un logiciel scientifique téléchargeable, ainsi qu'une aide pour la gestion des données. Le site web fournit des évaluations complètes détaillant l'écosystème étudié. Cependant, l'utilité du RESE et de son site web n'est pas réservée à la communauté scientifique. Par exemple, le projet « EcoWatch » vise à impliquer des adultes et des jeunes dans la surveillance de l'environnement dans leur communauté et à en faire connaître les résultats au RESE. Le site donne des détails sur d'autres projets auxquels tous sont invités à participer.

servi d'allumer la reprise économique qui s'est poursuivie jusqu'à l'âge d'or des années 50 et 60.

Pourquoi ne pas remettre en vigueur les politiques du New Deal tout en les appliquant d'une manière écologique et à l'échelle mondiale? Ce programme pourrait même s'appeler le New Deal environnemental mondial. Il tirerait parti le plus possible des mécanismes du marché tout en tenant compte du fait que les gouvernements doivent établir des « règles du jeu » qui obligent les marchés à respecter l'environnement plutôt qu'à le détériorer. En particulier, les gouvernements modifieraient la fiscalité, les subventions et la comptabilité économique biaisées de telle manière que les marchés internalisent les valeurs environnementales. Les gouvernements accroîtraient également les investissements publics visant à soutenir des industries naissantes telles que l'énergie solaire jusqu'à ce qu'elles soient rentables du point de vue commercial. Ce sont les achats d'ordinateurs par le Pentagone au cours des années 60 qui ont donné l'impulsion de départ à l'industrie de l'informatique. Le gouvernement Clinton a produit des résultats similaires dans les années 90 en faisant en sorte que la fonction publique fédérale achète du papier recyclé plutôt que du papier vierge.

L'industrie de l'automobile serait un excellent point de départ, elle qui symbolise plus que tout la crise environnementale moderne. En exigeant que les 50 000 véhicules acquis par le gouvernement des États-Unis et les 2 500 véhicules achetés par le gouvernement du Canada chaque année soient propulsés par des piles à combustible ou des moteurs hybrides essence-électricité plutôt que par le traditionnel moteur à combustion interne, les pouvoirs publics pourraient aider à créer une demande de

véhicules moins polluants. Le secteur privé pourrait alors intervenir pour satisfaire cette demande.

Un New Deal environnemental mondial ne réussira que si tous les pays, riches et pauvres, participent. Il faudra bien, cependant, que les pays riches prennent l'initiative de la logistique et de l'aspect financier. Ils devront adopter des réformes environnementales chez eux avant d'espérer que les pays en voie de développement les imitent. En Chine, au Brésil et ailleurs, les planificateurs du domaine de l'énergie ont démontré un intérêt soutenu envers l'énergie solaire et d'autres technologies qui préservent l'environnement mais, naturellement, ils ne veulent pas servir de cobayes tandis que les pays riches continuent à utiliser des combustibles fossiles. Les pays riches devront également assumer le coût des réformes touchant l'environnement qui seront entreprises dans les pays pauvres. S'ils ne le font pas, bon nombre de ces réformes n'auront tout simplement pas lieu — pas parce que certains chefs de gouvernement de pays du Sud sont des despotes malfaisants ne pensant qu'à se rem- plir les poches, mais parce que la pauvreté exige des interventions plus urgentes, financées à même des fonds publics limités, que les problèmes environnementaux à long terme.

En vérité, le Nord pourrait même faire des profits en vendant au Sud des technologies offensives pour l'environnement. L'installation de technologies permettant d'utiliser efficacement l'énergie, disponibles en ce moment même sur le marché mondial, dans l'ensemble de la filière énergétique chinoise, par exemple, permettrait de réduire de près de 50 % la consommation d'énergie de ce pays (et par conséquent ses émissions de gaz à effet de serre). Or, ce sont les États-Unis qui arrivent au premier rang en matière de technologies à

faible consommation d'énergie (mais on ne le devinerait jamais en observant le comportement national). Si la Maison-Blanche et le Congrès étaient astucieux, ils aideraient la Chine à acheter quantité de ces technologies. Du même coup, ils agiraient en faveur de l'atmosphère, des entreprises américaines et de leurs travailleurs.

Tout cela entraînera-t-il des dépenses? Bien entendu. Mais contrairement à ce que l'on croit généralement, nous disposons des fonds nécessaires, sauf que nous les dépensons à tort et à travers pour le moment. Aux États-Unis, les dépenses militaires demeurent à leur niveau (excessif) de la guerre froide, bien que le Mur de Berlin soit tombé depuis près de 10 ans. Devant de tels excès, même de petites réallocations des ressources peuvent produire des résultats notables. « Selon une estimation réalisée en 1989, il en coûterait 3 milliards de dollars pour sauver les deux tiers de la forêt tropicale humide d'Amazonie », écrit le climatologue Jeremy Leggett.

« Annulez les commandes de seulement six bombardiers Stealth américains, et vous venez de dégager les fonds nécessaires pour le faire. » Si seulement la moitié des subventions néfastes pour l'environnement versées par les gouvernements dans le monde, subventions qu'on estime à 500 à 900 milliards de dollars, étaient plutôt consacrées à des initiatives bénéfiques, le New Deal environnemental mondial décollerait sur les chapeaux de roues.

Mark Hertsgaard,
Johns Hopkins University
Cet article est adapté de Hertsgaard, Mark. *Earth Odyssey: Around the World In Search of Our Environment*. New York: Broadway Books, 1998.

Chroniqueur invité

Le ciel bleu et les grands arbres : éléments d'un New Deal environnemental mondial

tant le Nord riche que le Sud pauvre. L'activité économique qu'une telle rénovation susciterait serait énorme. Selon certains environnementalistes, la course à la Lune des années 60 sert de modèle à la course actuelle pour sauver la Terre, maintenant devenue nécessaire. Voilà une bonne idée, et pas simplement parce que la course à la Lune nous a permis de voir des images de notre belle planète bleue qui ont révolutionné la vision qu'avait l'humanité de sa place dans

Au XX^e siècle, l'environnementalisme a été l'une des forces sociales dont l'influence a le plus augmenté, mais il ne connaîtra pas de succès au XXI^e siècle s'il n'apporte pas le bien-être économique en plus de la sauvegarde des écosystèmes. J'ai passé la plus grande partie des années 90 à voyager autour du monde afin de déterminer si l'espèce humaine réagira avec assez de rapidité et de fermeté pour sauver notre civilisation des nombreux dangers environnementaux qui nous

menacent. J'ai rencontré toutes sortes de gens, depuis les paysans affirmés du Soudan aux chefs d'État comme Vaclav Havel en passant par des environnementalistes et des cadres supérieurs d'entreprises de 19 pays. Quand je repense à mes voyages, j'y vois deux grandes raisons d'espérer. Premièrement, la plupart des gens veulent bien agir du point de vue environnemental et, si on leur en donne l'occasion, ils le feront, à condition que cela ne leur cause pas de préjudice économique. Deuxièmement, loin d'être en opposition, la prospérité et la qualité de l'environnement peuvent au contraire se renforcer mutuellement. En fait, si l'humanité s'y prend bien, la remise en état de l'environnement pourrait devenir l'un des plus importants projets économiques, une immense source de profits, d'emplois et de bien-être.

La tâche qui nous attend, et la chance qui s'offre à nous, est la rénovation de notre civilisation allant du haut jusqu'en bas selon une approche respectueuse de l'environnement. Nous pourrions tout repenser, tout revoir : nos fermes, nos usines, nos garages et nos dépotoirs, nos écoles, nos maisons, nos bureaux et leur contenu. Nous pourrions tout changer,

Les pays riches devront également assumer le coût des réformes touchant l'environnement qui seront entreprises dans les pays pauvres. S'ils ne le font pas, bon nombre de ces réformes n'auront tout simplement pas lieu — pas parce que certains chefs de gouvernement de pays du Sud sont des despotes malfaisants ne pensant qu'à se remplir les poches, mais parce que la pauvreté exige des interventions plus urgentes, financées à même des fonds publics limités, que les problèmes environnementaux à long terme.

le cosmos. Cette course nous a montré combien le fait de définir clairement la mission et la date limite peut focaliser les ressources et enflammer l'enthousiasme du public. Elle a aussi démontré quelque chose que l'on n'admet plus guère de nos jours : certains problèmes publics ne peuvent être résolus par le jeu des forces du marché. Le gouvernement doit y jouer un rôle central et montrer la voie. Un autre modèle digne d'être imité, il me semble, est le New Deal lancé par le président des États-Unis, Franklin Roosevelt, dans les années 30 pour sortir l'économie des États-Unis de la Dépression. Après tout, la crise de l'environnement est aussi un problème économique, et le New Deal a contribué à surmonter l'un des plus graves crises économiques de l'histoire contemporaine des États-Unis. De plus, les problèmes économiques actuels ressemblent de façon frappante à ceux des années 30 : stagnation croi-

sante et inégalités sociales. Le New Deal a surtout permis de ramener la demande à un niveau suffisant en haussant ce qu'on pourrait appeler le salaire social. Les politiques du New Deal ont accru le pouvoir d'achat collectif dans l'économie, notamment en garantissant aux travailleurs un salaire minimum (et le droit de faire la grève pour tenter d'obtenir davantage) et en remettant les chômeurs au travail grâce à des projets de travaux publics financés par le gouvernement. L'activité économique ainsi créée a



Premier rapport du Canada sur les tendances critiques de la durabilité

la scène nationale, mais il met également en évidence les tendances planétaires qui se répercutent sur le Canada.

Le PIDD est une initiative ambitieuse qui est encore à un stade embryonnaire. On compte élargir le site web pour offrir davantage d'information, y compris des faits et des chiffres, des rapports sur les options stratégiques et les changements à effectuer, l'opinion publique, l'actualité et les écrits analytiques. Afin de profiter de ce succès initial, il faudra que l'ampleur des appuis soit proportionnelle à l'ampleur du mandat. Pour tout suivi, prière de contacter Michael Keating, directeur exécutif, Programme d'information sur le développement durable, à mkeating@sustreport.com.

dirigé par Michael Keating, auteur de plusieurs livres et rapports sur l'environnement et le développement durable. Au nombre des partenaires mentionnons le York Centre for Applied Sustainability, Enquête pollution, Environnement Canada, le Ministère des Affaires étrangères, Statistique Canada, le Conference Board of Canada, et la Laidlaw Foundation.

Le premier rapport sur le développement durable est maintenant disponible en ligne à www.sustreport.org. Il examine les tendances et les points de friction, les réussites et les solutions nouvelles à envisager. Les tendances observées aux niveaux environnemental, économique et social montrent à quel point ces secteurs sont étroitement liés. Le rapport met avant tout l'accent sur

Les Canadiens parlent de développement durable depuis que la Commission Brundtland a introduit le terme dans le discours public global en 1987. On considère de plus en plus que le comportement durable est une question de survie, un impératif moral. Pourtant, à ce jour, on ne sait à peu près rien sur les progrès de la société canadienne à cet égard, faute d'une manque de modes d'évaluation exhaustives.

Le Programme d'information sur le développement durable (PIDD) a pour objet de combler cette énorme lacune. Il s'appuie sur un réseau diverse, formé de conseillers et de défenseurs provenant de tous les horizons : gouvernements, industrie, secteur non-gouvernemental, et milieux universitaires. Le projet est

Le Canada et les pays du G7 — Gestion de l'environnement

Zones protégées par rapport à l'ensemble du territoire (%) (1998)	Papier et carton recyclés par rapport à la consommation apparente (%) (1992-1995)	Verre recyclé par rapport à la consommation apparente (%) (1992-95)	Production de déchets dangereux (1 000 tonnes métriques) (1991-1994)	Production de déchets municipaux (Kg par personne) (1991-95)
Canada	33	17	5,896	630
Etats-Unis	35	23	213,620	720
Japon	51	56	N/A	400
Allemagne	67	75	9,100	400
Royaume-Uni	38	50	7,000	590
France	35	27	1,844	480
Italie	29	53	2,708	470

Note : Les données sont celles de la dernière année (pour laquelle les résultats sont disponibles) de la période indiquée.
Source : Rapport des Nations Unies sur le développement, 1999

Le Projet de développement durable du PRP

LES COMMUNAUTÉS ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Cette étude porte sur la question de renforcement de la capacité en matière de développement durable dans les communautés rurales, nordiques, autochtones, éloignées et côtières. Le principal défi sera de faire en sorte que les démarches intégrées adoptées par les communautés à l'égard de la durabilité économique, environnementale et sociale, rendent ces communautés plus autonomes et plus viables.

INVESTISSEMENT ÉTHIQUE

Cette étude vise à comprendre les liens potentiels entre les pratiques de l'investissement éthique et les objectifs de développement durable. Cette recherche mettra l'accent sur les considérations d'ordre social et culturel intervenant dans les décisions concernant les investissements éthiques, et leur relation avec les facteurs biophysiques et économiques.

DÉFIS ET POSSIBILITÉS SUR LE PLAN NATIONAL

Cette recherche donne un aperçu du discours national (historique et récent) sur la mise en oeuvre de la DD et tentera de cerner et d'évaluer les facteurs contribuant aux lacunes que l'on observe au pays.

POUR UNE CAPACITÉ MONDIALE

Cette étude a pour but d'évaluer la capacité mondiale de développement durable dans les institutions environnementales internationales et dans les négociations multilatérales. Elle porte plus particulièrement :

- sur les possibilités offertes par les institutions environnementales internationales (Projet des Nations Unies sur l'environnement et Conseil de développement durable) et sur les lacunes que l'on doit explorer;
- sur la capacité des pays en développement de participer aux travaux des institutions multilatérales; et
- sur les politiques possibles pour renforcer la capacité mondiale dans les deux domaines.

Pour plus de renseignements sur le Projet de recherche sur les politiques de développement durable, contacter Gail Bradshaw (gail.bradshaw@ec.gc.ca) ou Paul Halucha (paul.halucha@ec.gc.ca) à Environnement Canada.

En mars 1999, le Comité de coordination des sous-ministres (politiques) donnait son aval à un avant-projet interministériel de recherche sur les politiques sur le développement durable. Ce volet est le dernier à venir s'ajouter au Projet de la recherche sur les politiques à l'échelle de l'administration gouvernementale. Son lancement témoigne du fait que l'on prend de plus en plus conscience de l'importance d'élaborer des politiques permettant le développement durable et fondées sur une assise solide de recherche horizontale.

Le projet comprend sept études de la recherche horizontale sur les politiques qui ont été lancées en collaboration avec les ministères intéressés et qui tiennent compte des besoins en recherche identifiés par ces ministères. Les groupes de travail chargés de ces efforts sont ouverts à tous les ministères intéressés et onze d'entre eux sont actuellement représentés au sein des travaux des groupes. Voici une brève description des sept sous-projets :

- **INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE**
Cette étude de recherche sur les politiques a pour but :
- d'examiner et d'analyser les nombreuses démarches nationales et internationales adoptées pour mettre au point les indicateurs de développement durable liés entre eux; et
- d'établir les possibilités d'application de certaines activités et de certains indicateurs pour l'élaboration des politiques au Canada.

L'USAGE DE L'ÉCO-EFFICACITÉ

Cette étude porte particulièrement sur l'usage de l'éco-efficacité à l'échelle internationale. Elle permettra d'identifier les défis et les possibilités liés à l'usage de l'éco-efficacité pour améliorer le rendement et la compétitivité en matière de l'environnement.

DÉFIS ET POSSIBILITÉS SUR LE PLAN INTERNATIONAL

Cette étude donne un aperçu du discours international (historique et récent) sur la mise en oeuvre du développement durable. Le document :

- fera état des principaux thèmes et des conclusions des recherches sur les lacunes de la mise en oeuvre dans les pays développés; et
- examinera en détail les obstacles à la mise en oeuvre dans les pays développés, et leurs répercussions sur le Canada.

Cheminée chère pays peu regardant

« ...on semble être en présence d'un processus observable et continu d'investissements dans des industries dangereuses par des sociétés transnationales (STN) dans les pays en voie de développement. On a assisté à une augmentation des investissements étrangers directs (IED) des industries dangereuses dans les pays du Sud au cours des dernières années et il existe des raisons de croire que cette tendance se maintiendra en raison de l'évolution actuelle de [la] situation économique et réglementaire mondiale. Ces changements, y inclus les nouvelles règles mondiales sur le commerce des déchets dangereux décrites dans le Protocole de Bâle et la concurrence plus intense entre sociétés, ont entraîné, d'une part, une hausse des coûts environnementaux des entreprises de secteurs dangereux établies dans les pays du Nord et, d'autre part, une sensibilité accrue aux différences de coûts. Les études qui rejettent l'idée que les entreprises peuvent se déplacer vers le Sud pour des raisons environnementales étaient en grande partie fondées sur des données plus anciennes qui tendaient à sous-estimer les coûts auxquels sont confrontées les entreprises dans les pays industrialisés. Le défaut de la part de beaucoup d'analystes de tenir compte des changements de la situation économique et réglementaire mondiale actuelle a entraîné une sous-estimation des différences de coûts entre les pays riches et les pays pauvres, ainsi que de leurs répercussions sur les choix de lieux d'investissement des entreprises. »

[Traduction]

Clapp, Jennifer. « Foreign Direct Investment in Hazardous Industries in Developing Countries: Rethinking the Debate ». *Environmental Politics*, vol. 7, n° 4, hiver 1998, pp. 92-113. Londres : Frank Cass, 1998, p. 109.

les systèmes de gestion de l'environnement font partie d'une série d'initiatives de coopération internationale que lance actuellement le gouvernement fédéral dans le but de remédier au moins partiellement aux lacunes de la mise en oeuvre.

L'un des défis les plus importants que doit relever le gouvernement fédéral est d'établir une vision commune. Les buts du développement durable doivent être les mêmes dans toute l'administration fédérale pour que le processus décisionnel intégré donne lieu à un programme intégré de mise en oeuvre. Le Projet de développement durable n'est qu'une des mesures visant à atteindre cet objectif.

Liseanne Forand (Pêcheries et Océans), **Yvan Hardy** (Ressources naturelles Canada), et **Nortne Smith** (Environnement Canada) Co-champions, Projet de développement durable

Pour plus de renseignements sur le Projet de développement durable, voir <http://recherchehepolitique.gc.ca>, cliquer sur « Réseaux de recherche » et ensuite sur « Projet de recherche sur les politiques de développement durable ».

et organismes fédéraux ont eu beau se doter de stratégies de développement durable, ils ne les ont pas toutes mises en oeuvre avec succès. Selon le commissaire, « Jusqu'ici, les pratiques ministérielles ont surtout été élaborées au stade de la planification du cycle de gestion. Elles s'affaiblissent à mesure que les ministères passent de la planification à la mise en oeuvre, et elles sont encore plus faibles au stade de la surveillance ou des correctifs. »⁴

COMMENT VENIR À BOUT DES OBSTACLES

De nombreux ministères fédéraux, dans le cadre de leur participation au Projet de développement durable du (PRP), s'efforcent d'améliorer la mise en oeuvre du développement durable. Le but principal du Projet de développement durable du PRP est d'accroître la capacité du gouvernement fédéral à cet égard. Ce but sera atteint grâce à des recherches et à la diffusion de leurs résultats et grâce à la collaboration avec des partenaires tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement fédéral. Le Projet de développement durable, le Comité de coordination du développement durable, le Réseau international des stratégies de développement durable (RISDD)⁵, le protocole d'entente sur le recours aux sciences et à la technologie pour le développement durable dans le secteur des ressources naturelles⁶ et le Comité fédéral sur

5 Dans le cadre de ce réseau, 28 ministères fédéraux, avec l'aide du Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable, sont en train de renforcer la capacité pour ce qui est l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies de DD au sein des ministères fédéraux.

6 Ce protocole entre Environnement Canada, Pêches et Océans, Ressources naturelles Canada, Santé Canada, et Agriculture et Agroalimentaire Canada touche plusieurs groupes de travail chargés de domaines comme les substances modifiant le système endocrinien et l'état de l'environnement.



Développement durable : de la notion à l'action

La notion de développement durable a fait son chemin dans le monde depuis les 15 dernières années.

Partout les gouvernements et les organisations du secteur privé ont élaboré des politiques de développe-

ment durable (DD). On commence à constater que les pays concentrent

d'avantage leurs efforts sur la mise en oeuvre de la DD que sur les questions de conception et de planification des politiques. Selon la Commission des Nations Unies sur le développement durable, les gens du monde entier

sont plus conscients des questions de DD depuis le Sommet de la Terre (Rio, 1992), mais le défi premier, dans l'avenir immédiat, est de passer de la formulation à la mise en oeuvre des politiques¹.

QU'EST-CE QUE LE DÉVELOPPEMENT DURABLE?

Le rapport de la commission Brundtland², intitulé *Notre avenir à tous*, a fait entrer le terme « développement durable » dans l'usage international.

La définition qu'on y donne est probablement la plus utilisée encore

aujourd'hui : un développement répondant aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations à venir de satisfaire leurs pro-

pres besoins³.

Sur le plan pratique, le DD est un processus de changement guidé par un processus décisionnel intégré axé sur un objectif à long terme consistant à préserver et à améliorer le capital économique, social et naturel.

Ce processus décisionnel nécessite une perspective tenant entièrement compte des facteurs sociaux, économiques et environnementaux, ainsi que de l'interdépendance entre les activités nationales et les activités internationales.

POURQUOI MAINTENANT?

Les pays ne peuvent plus se permettre d'ignorer les répercussions de leur développement sur l'environnement et doivent aborder ensemble les ques-

Le développement durable exige donc de notre part une intégration des considérations d'ordre économique, social et environnemental à notre processus décisionnel, de manière à accroître notre productivité et notre prospérité sans compromettre l'intégrité de l'environnement.

Les Canadiens commencent à comprendre que l'environnement ne peut plus être considéré comme un élément distinct des programmes socio-économiques nationaux. Le développement durable exige donc de notre part une intégration des considérations d'ordre économique, social et environnemental de manière

à accroître notre productivité et notre prospérité sans compromettre l'intégrité de l'environnement.

L'intégration déficiente du processus décisionnel s'est traduite par une incapacité d'agir en matière de développement durable, tant au pays que sur le reste de la planète. Depuis 1997, le commissaire à l'environnement et au développement durable insiste sur l'importance de remédier à ce qu'il appelle « les lacunes de la mise en oeuvre » au Canada. Par exemple, les ministères

1 Commission des Nations Unies sur le développement durable (CNUDD). *Assessment of Progress in the Implementation of Agenda 21 at the National Level*. Rapport du Secrétaire général. 5^e session, 7 au 25 avril 1997. E/CN.17/1997/5.

2 La Commission s'appellait en réalité Commission mondiale sur l'avenir et le développement (CMBD), mais elle portait communément le nom de sa présidente, Gro Harlem Brundtland, qui était à l'époque Premier ministre de la Norvège. La Commission Brundtland a été mise sur pied par les Nations Unies en 1984 et comptait 24 représentants provenant d'un peu partout dans le monde. Son rapport, intitulé *Notre avenir à tous*, a été publié en 1987.

3 Rapport du CMBD, *Notre avenir à tous*, p. 43.

taux de pollution, protéger la biodiversité, atténuer la pauvreté mondiale, et empêcher la production de la consommation économiques de dépasser des limites écologiques. Autrement dit, la solution est le développement durable. « Une société qui refuse d'enviesager des limites à la croissance et à la consommation, ou qui pense qu'elle ne manquera jamais de place pour ses dépôts, risque fort de mourir étouffée dans ses déchets. »

crédit de notre société. Pourtant, même avec ce progrès de nos capacités technologiques, notre héritage est un monde dégradé, les deux tiers de l'humanité étant encore loin d'avoir une qualité de vie décente ». En fait, a poursuivi Mme Dowdeswell, nous savons fort bien ce qu'il faudrait faire pour résoudre ces problèmes. Il faut stabiliser les niveaux de population, réduire les

créer des organisations axées différemment, capables de trouver des solutions à des types de problèmes nouveaux et très différents. Mme Dowdeswell a observé que « En abordant la fin de ce siècle et de ce millénaire, l'humanité fait face à un paradoxe implacable. On pourrait croire que nous sommes à l'apogée du progrès technologique, avec une liste impressionnante de réalisations au

Développement durable : les obstacles que constituent les inégalités

On ne s'étonnera donc pas qu'ils aient dit clairement devoir donner priorité à ces questions de développement humain avant de pouvoir s'attaquer au problème moins urgent (pour eux) de l'environnement.

Une autre question connexe est que les prêts internationaux au développement visent habituellement à favoriser l'ajustement structurel. Il s'agit de prêts axés sur le marché et liés à un mouvement d'ouverture de l'économie et de démocratisation de la société. Bien que ces principes soient judicieux, M. Good a fait observer qu'en de nombreux cas, les transformations souhaitées faisaient l'objet d'échecs, les réalistes compte tenu de la situation des pays bénéficiaires. Il a également affirmé qu'il est « de plus en plus préoccupé par notre aptitude nationale à aider les pays qui sont nos vis-à-vis dans ces grands protocoles à renforcer leur capacité. »

La coopération des pays en voie de développement est essentielle si nous souhaitons résoudre les problèmes environnementaux mondiaux. Pourtant, la polarisation économique qui perdure continue à gêner la coopération internationale, en particulier dans le domaine de l'environnement. Au Canada et ailleurs dans les pays développés, la proportion du PIB consacrée à l'aide au développement décroît même si les besoins n'ont pas diminué. M. Good a mentionné une prévision qu'il a vue récemment, selon laquelle le revenu par habitant estimatif futur dans les pays développés se chiffrera à 100 000 \$, alors qu'il atteindra 9 000 \$ dans les pays en développement. Il a souligné qu'un tel écart immense ne saurait être soutenable, tant pour l'environnement que pour l'avenir de la coopération Nord-Sud. À cet égard, M. Good a émis l'hypothèse que le protocole de Kyoto pourrait s'avérer un test décisif pour l'avenir de la coopération environnementale.

Le 27 septembre dernier, Len Good, président de l'Agence canadienne de développement international et coprésident du Projet de la recherche sur les politiques, a prononcé devant l'Association économique d'Ottawa une allocution intitulée « L'économie et le développement : Créer des liens entre la théorie et la pratique ».

M. Good a défini le développement durable comme la « prise de décision intégrée ». Cette approche met en évidence le rôle des décideurs, les contraintes et les facteurs qui influencent leurs décisions ainsi que les outils dont ils disposent. Le renforcement de la capacité devient essentiel à l'opérationnalisation du développement durable dans des politiques ou de programmes précis. M. Good, faisant appel à son expérience à la Banque mondiale, a alors affirmé que le Canada doit faire des efforts pour renforcer la capacité internationale de promouvoir le développement durable.

Selon M. Good, l'interdépendance croissante des problèmes environnementaux et leur portée mondiale sont les aspects les plus importants de cette question. Par exemple, la biodiversité, le changement de climat et la pollution transfrontalière exigent tous que l'on coordonne les efforts des intervenants locaux, régionaux, nationaux et internationaux. Les mesures prises par le gouvernement du Canada, ou même par les gouvernements de l'ensemble des pays développés, ne suffisent pas à régler ces problèmes. Il faudra travailler de concert avec les pays en voie de développement. Ceux-ci sont cependant aux prises avec des problèmes plus urgents : 60 % de leur population n'a pas accès à des services d'assainissement de base ; 30 % n'a pas d'eau propre ; et 20 % ne bénéficie pas de soins de santé modernes. Bien entendu, ces défis sont fondamentaux pour les pays en voie de développement.



Environnement

« Pour la vie sur Terre : devise pour le millénaire »

Elizabeth Dowdeswell, autrefois directrice exécutive du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUF), a pris la parole devant la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) sur la question de la santé et de l'environnement, le 4 août, à Dartmouth, en Nouvelle-Écosse. Cette session plénière a marqué le début du Programme du millénaire de la TRNEE, dont l'ambitieux objectif est d'identi-

compte, par exemple, la découverte des effets des perturbateurs endocriniens chimiques présents dans l'environnement, les recherches sur les effets possibles du changement climatique sur la santé et les indications croissantes d'une baisse d'efficacité des antibiotiques actuels. En outre, la densification des populations urbaines, la croissance de la possession et de l'utilisation d'automobiles, et l'accumulation dans l'environnement de

liée inquiétantes. Par exemple : 90 % des cas de maladies affectent les pays en développement; 20 % de l'humanité n'a pas accès à des services de santé modernes; 50 % n'a pas d'accès régulier à des médicaments essentiels; 1,4 milliards de gens ne disposent pas d'eau de boisson salubre et 2,9 milliards n'ont pas d'installations sanitaires convenables. Mme Dowdeswell a ajouté que, dans ce cas, l'alarmisme est beaucoup moins dangereux que la bienheureuse inconscience.

Mme Dowdeswell a demandé à la TRNEE

d'envisager un programme de santé et d'environnement en neuf volets :

la contamination par les toxiques; la pollution atmosphérique urbaine et transfrontière; la contamination des aliments; l'exposition professionnelle aux contaminants toxiques; l'appauvrissement de l'ozone stratosphérique; le changement climatique; la perte de biodiversité; et les conséquences pour la santé humaine des dommages environnementaux dus aux guerres.

lier les priorités du Canada en matière de développement durable.

La décision de la TRNEE de

lancer son *Programme du millénaire*

en se penchant sur les risques envi-

ronnementaux pour la santé humaine

témoigne de la place déjà importante

mais encore croissante des questions

de santé et d'environnement dans les

programmes de politiques publiques.

Pour Mme Dowdeswell, cette résur-

gence découle des indications scien-

des menaces connues de la pollution

de l'air et de l'eau et de la découverte

de nouvelles menaces environnementa-

tales pour la santé humaine. On

substances chimiques utilisées par l'industrie, l'agriculture et les consommateurs ont contribué à remettre la qualité de l'air et de l'eau à l'ordre du jour en Amérique du Nord.

Si sérieux que soient devenus les problèmes de santé environnementale en Amérique du Nord, de toute évidence, ce sont les populations des pays en développement qui sont le plus vulnérables aux risques environnementaux. Le manque d'accès aux nécessités premières de la vie — un air et une eau propres — et à des soins de santé adéquats, comme les vaccinations de base, continue de se traduire par des statistiques de morta-

Bien que Mme Dowdeswell reconnaisse le rôle joué par les chercheurs scientifiques pour mettre au jour les relations entre la pollution de l'environnement et la santé humaine, elle n'ose pas penser que la science ou la technologie, à elles seules, puissent aider l'humanité à faire les changements nécessaires pour réduire les risques environnementaux pour la santé. En fait, les réels défis demeurent de changer les attitudes et les comportements individuels, et de

de façon judicieuse et stratégique, en prêtant attention à l'offre et à la demande. Rappelons que le principe du développement durable fournit un cadre favorisant cette intégration.

Enfin, il faut mettre l'accent sur le fait qu'il y a des domaines où nous devons continuer d'agir. Au fur et mesure qu'on adopte une stratégie de développement durable, il faut en effet continuer à préserver et à assainir l'environnement, à protéger les ressources naturelles et à renforcer notre capital social et humain.

L'application du développement durable dépend d'une approche qui doit être largement protégée par tous les secteurs de la société. Cela veut dire qu'il faut avoir une compréhension holistique de systèmes naturels et sociaux complexes et, en fin de compte, réévaluer notre disposition à l'égard de la nature et des autres êtres humains. Il faut en outre être plus sensible au facteur de temps et aux liens entre le passé et le futur. Mais surtout, le développement durable exigera une profonde réflexion en ce qui concerne la politique, l'État et la gestion publique.

David J. Bell,
Directeur, York Centre for Applied Sustainability

Voir Bell et al., « Document

conceptuel sur le développement durable », préparé pour le Projet politique.gc.ca. Cliquez sur « Réseaux de recherche », « Projet de recherche sur les politiques de développement durable », et ensuite sur « Document conceptuel ».

nations et les entreprises, et amène les gouvernements à privilégier les intérêts économiques à court terme dans leurs programmes d'action. Mais elle réduit aussi le coût des nouvelles solutions et favorise la diffusion des innovations et le transfert de technologies écologiques à travers le monde. Le changement technologique entraîne de nouveaux risques — produits transgéniques, produits chimiques synthétiques — mais il est aussi à la base de solutions de rechange (produits, procédés et marchés durables). Enfin, si les bouleversements sociaux et culturels multiplient les attentes chez les consommateurs et créent une culture du « jetable après usage », ils favorisent également l'adoption de nouvelles structures de gestion et rendent le public plus

L'État peut influencer l'évolution de ces tendances en privilégiant une approche intégrée. Les observations qui suivent peuvent aider à tracer la voie de l'avenir.

La première est que le processus décisionnel doit être intégré à de nombreux niveaux de la société, du simple décideur à la communauté, en passant par l'entreprise, le secteur industriel, les gouvernements provinciaux et fédéraux et les instances internationales. Il est donc important de comprendre quels sont les obstacles à l'intégration du processus décisionnel et les éléments qui, au contraire, favorisent celle-ci.

La deuxième observation est que pour réussir cette intégration, il faut de nouveaux outils. Le savoir est l'un des plus importants. Il faut par conséquent renforcer nos connaissances

montrer la voie. Pour ce faire, il faut maîtriser l'art de réagir aux changements environnementaux, savoir où l'on va et s'assurer que l'on ne fait pas fausse route.

Pour favoriser le développement durable, l'État doit savoir dans quel sens orienter son action. Comme le disait si bien Yogi Berra, « si on ne sait pas où l'on va, on pourrait jamais y arriver ». Le sens de la visualisation et l'établissement d'objectifs sont des éléments cruciaux du principe du développement durable.

Depuis 1992, une industrie artisanale se développe autour d'indicateurs de développement durable. Il existe maintenant un vaste répertoire de méthodes de surveillance et d'évaluation liées à des organisations de premier plan comme la Commission du développement durable des Nations Unies et la Banque mondiale. L'objectif de base de presque toutes les méthodes de contrôle du développement durable consiste à identifier les moteurs de changement, et mettre en lumière les grandes tendances qui révèlent l'amélioration ou la dégradation de l'écosystème et de la société.

CONCLUSION : LA VOIE DE L'AVENIR

L'un des défis les plus importants concernant la mise en oeuvre du développement durable est peut-être de trouver des moyens de mettre en place un programme intégré s'articulant autour de décisions de politiques précises.

L'avenir s'annonce toutefois prometteur. La mondialisation accentue la concurrence entre les

Regard vers l'avenir



Développement durable : le chemin à parcourir

QU'EST-CE QUE LE

DÉVELOPPEMENT DURABLE ?

Le développement durable est d'abord et avant tout une question de planète moine : quelle sorte de planète voulons-nous léguer à la postérité ?

L'approche du XXI^e siècle et

d'un nouveau millénaire ranime nos vieux rêves d'un monde meilleur. En même temps, les

« baby-boomers » arrivent à une étape de leur vie où ils s'inté-

rogent sur le patrimoine qu'ils souhaitent léguer.

En effet, le développement durable propose un nouveau

principe décisionnel pour tous les secteurs de la société. Il s'agit

d'une nouvelle perspective faisant appel à une meilleure compréhén-

sion des liens complexes entre les aspects économiques, sociaux

et environnementaux des enjeux actuels. Pour faire en sorte que

le développement soit durable, il faut établir 1) des politiques

environnementales réalistes sur les plans social et économique,

2) des politiques sociales réalistes sur les plans écologique

et économique, et 3) des politiques économiques réalistes sur

les plans social et écologique.

Adopter la perspective du développement durable, c'est

examiner les problèmes actuels à partir d'une nouvelle perspective.

Il s'agit de cesser de voir séparément les aspects économiques, écologiques et sociaux d'un problème et les con-

siderer collectivement.

Cette perspective nous fait aussi découvrir des coûts autrefois cachés. Or, il faut assumer ceux-ci à un

moment donné, que l'on songe aux sites de déchets dangereux, à l'épuiement des stocks de poisson, à l'amin-

cissement de la couche d'ozone, au

La mondialisation accentue

la concurrence entre les

nations et les entreprises,

et amène les gouvernements

à privilégier les intérêts

économiques à court terme

d'action. Mais elle réduit

aussi le coût des nouvelles

solutions et favorise la

diffusion des innovations et

le transfert de technologies

écologiques à travers le

monde. Le changement

technologique entraîne de

nouveaux risques — produits

transgéniques, produits

chimiques synthétiques —

mais il est aussi à la base

de solutions de rechange

(produits, procédés et

marchés durables).

processus d'élaboration des poli-

plus conscient du fait que ces coûts cachés doivent être intégrés dans le

Le secteur privé est de plus en

nementaux.

changement climatique, et une

foule d'autres problèmes environ-

utilisation des ressources.

la consommation d'énergie et l'u-

pratiques écologiques pour

réduire la production de déchets,

prévention de la pollution et des

nement, des mesures de

plan ont donc adopté des sys-

Plusieurs entreprises de premier

cautions sur le plan environnemental.

obligent des clients à prendre des pré-

tions financières et des assureurs

tiques. Dans certains cas, des institu-

cautions sur le plan environnemental.

obligent des clients à prendre des pré-

tions financières et des assureurs

tiques. Dans certains cas, des institu-

cautions sur le plan environnemental.

obligent des clients à prendre des pré-

tions financières et des assureurs

tiques. Dans certains cas, des institu-

cautions sur le plan environnemental.

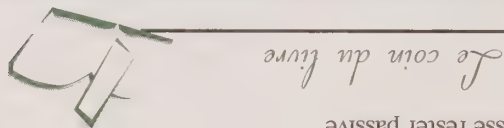
ESSAIS

Le retard des brevets symptomatique de problèmes plus graves

C'est la technologie universelle dominante de notre époque. ... Pour qu'une économie puisse récolter les bénéfices et exploiter le plein potentiel de la TV en vue de croître, elle doit innover dans ce domaine. Ce n'est pas tant parce que les innovations en soi vont avoir une incidence sur la croissance, mais parce que, en innovant dans le domaine de la TV, un pays développe et renforce sa capacité à mettre la TV à profit pour sa propre croissance. ... Le monde de la TI évolue trop rapidement pour qu'une économie puisse rester passive

et continuer d'en tirer profit. Seuls ceux qui participent réellement à cette course peuvent espérer composer avec la vitesse des progrès des meneurs. » [Traduction]

Trajtenberg, Manuel. *Is Canada Missing the "Technology Boat"? Evidence From Patent Data*, pp. 20 et 23. Communication présentée à la Conférence du Centre d'étude des niveaux de vie et d'industrie Canada, « Le Canada au XXI^e siècle : Tendances et perspectives », 17 et 18 septembre 1999, Ottawa. Disponible en ligne à <http://www.csis.ca>. Cliquer sur « Conférences ».



Développement durable, santé humaine et évaluation du risque

« Bien que l'évaluation du risque ne soit habituellement pas comprise de cette manière, il est essentiel que les liens de celle-ci avec le développement durable soient renforcés (ou rendus plus visibles) afin de promouvoir de meilleures politiques environnementales, qui soient plus justes (équitables) et plus opportunes. [...] il semble qu'il manque à l'évaluation du risque plusieurs conditions nécessaires au développement durable et que ce dernier tienne mal compte de la santé humaine. Pour opérer la jonction entre ces concepts, il faut un cadre de temps, la prise en considération de l'équité, la nature du risque cumulatif et une compréhension de la valeur des réformes réglementaires qui doivent être incorporées aux politiques environnementales. De plus, les mécanismes du marché, y compris les mesures incitatives, l'analyse avantages-coûts et les initiatives volontaires devraient faire de la gestion de l'environnement un élément nécessaire de toute promotion du développement économique qui protège la santé humaine. » [Traduction]

Mehra, Michael D. « Risk Assessment and Sustainable Development: Towards a Concept of Sustainable Risk », *Risk: Health, Safety & Environment*, vol. 8, printemps 1997. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.tfpic.edu/RISK/vol8/spring/mehra.htm>.

Croissance

L'importance de l'échelle

« Un certain nombre de théories économiques mettent l'accent sur l'observation (de Marshall) que, plus grande est l'échelle d'une activité, atteinte par regroupement d'activités semblables dans une région (Silicon Valley) ou ville donnée, plus élevés seront les niveaux de productivité dans cette activité ou ce secteur. ... Une grande partie de la littérature se concentre sur la corrélation apparente entre la croissance économique et la croissance des villes. On considère que les économies de localisation et les coûts externes de l'information sont des raisons importantes de l'agglomération d'activités économiques dans les villes. ... Le Canada est ... très urbanisé, avec seulement quatre grandes villes que l'on peut considérer comme diversifiées. Vu l'importance de la croissance urbaine dans le processus global de croissance, il semble étrange que la plupart des documents sur la performance de productivité canadienne ne mentionnent guère le rôle des villes. ... Il convient d'étudier de plus près comment la croissance des villes contribue à la croissance globale du Canada. » [Traduction]

Harris, Richard. *Les déterminants de la croissance de la productivité et l'évolution éventuelle des tendances de la productivité*. Communication présentée à la Conférence du Centre d'étude des niveaux de vie et d'industrie Canada, « Le Canada au XXI^e siècle : Tendances et perspectives », 17 et 18 septembre 1999, Ottawa. Disponible à l'adresse <http://www.csis.ca>. Cliquer sur « Conférences ».

Capsules des réseaux

Quels sont les réseaux?

Le programme de recherche décennalisé du PRR s'appuie sur quatre réseaux de recherche intermin-

istériels (croissance, développement humain, cohésion sociale, et défis et possibilités de la mondialisation).

Ces réseaux sont complétés par les projets suivants : économie et

société axées sur le savoir (ESAS);

vieillesse de la société; aspects

sociaux et économiques de la pro-

ductivité; et développement durable.

La présente section donne un aperçu des travaux en cours.

Développement humain

L'effet de l'information sur l'emploi : 1971-1991

« ...le processus d'information

(c'est-à-dire la diffusion combinée

d'ordinateurs et de logiciels) n'a pas

contribué à réduire considérable-

ment la demande de main-d'œuvre

mais aurait plutôt eu tendance à

l'augmenter de façon générale. Qui

plus est, en transformant la structure

des emplois, l'ordinateur a modifié les

exigences ayant trait aux compé-

tences dans tous les secteurs indus-

triels : les catégories d'emplois liées

au savoir, à la gestion et à la manipu-

lation des données sont étroitement

associées à l'utilisation d'ordinateurs,

tandis que les emplois liés à la pro-

duction de biens ont été substitués

suite au développement de logiciels

de systèmes experts. » [Traduction]

Lavoie, Marie et Therrien, Pierre. "Employ-

ment Effects of Computerization, 1971-

1991". Direction générale de la recherche

appliquée, Développement des ressources

humaines Canada, Document de travail W-

99-2E, 1999, p. iv. Document présenté lors

de la conférence sur Le développement

des compétences dans une économie axée

sur le savoir, les 22 et 23 juin 1999 à Monc-

Cohésion sociale

La culture allant du bas vers le haut

« ...J'ai été intriguée par une tendance des études culturelles, largement influencée par le secteur audiovisuel, qui tente de réfuter l'élitisme culturel par le populisme culturel et de démocratiser la culture. ...

Le « populisme culturel » découle du besoin de trouver une idéologie

démocratique et un paradigme de politiques publiques qui légitiment la cul-

ture. Il ressortit à toute forme de culture qui plat aux gens ordinaires, sans

aucune implication de jugement de valeur. La première hypothèse est que les

expériences et pratiques symboliques des gens ordinaires, seuls, dans les

familles ou dans les communautés de goûts, de besoins ou d'identité, sont plus

importantes sur les plans de l'analyse et des politiques que la Culture avec un

C majuscule. Il y a deux grandes mises en garde. La culture de l'élite n'est pas

exclue; en fait même, la dialectique entre les pratiques culturelles de l'élite et

les pratiques ordinaires est une dialectique de définition. Un populisme culturel

critique, qui est un outil utile pour la conception et l'évaluation des politiques,

consiste à analyser comment la culture est produite pour le peuple, dans

quelles circonstances, et ce qu'elle signifie pour lui. Il est tout aussi important

de savoir ce que la culture produite par le « peuple » signifie pour les intel-

lectuels et le bloc du pouvoir. » [Traduction]

Murray, Catherine. *Rethinking Cultural Policy: Notes for an Address to the Social*

Cohesion Workshop Ottawa. Communication présentée à l'atelier sur la cohésion

sociale du PRR, 20 septembre 1999, Ottawa.

Défis et possibilités de la mondialisation

Les menaces à long terme demandent la planification à long terme

« La sécurité des Canadiens est influencée de plus en plus par des activités qui

se passent à l'extérieur des frontières du Canada. Le transport sur de très

longues distances de polluants qui se déposent sur des parties éloignées du

Canada mais qui émanent d'activités industrielles et économiques dans des

pays situés à des milliers de kilomètres en est un exemple. ...Aucun pays ne

peut protéger ses citoyens contre toutes les menaces de l'extérieur, mais il

peut reconnaître ces menaces avant qu'elles ne deviennent des problèmes

graves et veiller, dans la mesure du possible, à mettre en place des capacités

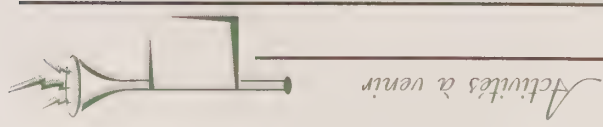
de réponse efficaces à ces menaces. » [Traduction]

Deuxième rapport de la réseau de recherche sur les défis et possibilités de la

mondialisation. Ottawa : Le Projet de recherche sur les politiques, novembre 1998,

chap. 6, p. 1. Disponible en ligne à <http://recherchepolitique.gc.ca> . Cliquer sur la

section « Documents clés ».

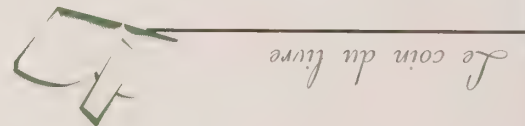


DATE	ACTIVITÉS
Du 17 au 21 novembre 1999	15 ^e conférence biennale de l'Association des études canadiennes aux États-Unis

La conférence de l'ACSSUS (Association for Canadian Studies in the United States), à Pittsburg, mettra en relief les recherches dans un certain nombre de disciplines, avec plusieurs tables rondes et plus de 100 débats d'experts sur d'importants sujets d'études canadiennes. Le Secrétaire de la recherche sur les politiques est heureux de présenter la session « Tendances de l'intégration nord-américaine : perspectives économiques, politiques et sociales », avec George Hoberg et Keith Banting. Pour plus de renseignements contacter le (202) 393-2580 ou voir le site web à <http://www.acsus.org>.

Le 19 novembre 1999
Les autochtones et la cohésion sociale
Au cours de cette session d'une dernière journée, qui se tiendra à Ottawa, Alain Cairns présentera son prochain livre *Aboriginal Peoples and the Canadian State*. De plus, Dan Beavon and Mary Jane Norris discuteront des répercussions de la migration autochtone sur la cohésion sociale. Pour obtenir plus de renseignements ou pour vous inscrire, veuillez téléphoner au (613) 995-6126.

Les 25 et 26 novembre 1999
Conférence nationale de recherche sur les politiques : Analyse des tendances
La deuxième Conférence nationale de la recherche sur les politiques, qui aura lieu à Ottawa, mettra en lumière les nouveaux thèmes horizontaux de recherche sur les politiques, comme la mondialisation, le développement durable, la différenciation sociale, l'intégration nord-américaine et les technologies de l'information. On y présentera aussi des résultats de recherche du Projet sur le tendances du RPP et du Conseil de recherches en sciences humaines. Contacter Vasanthi Srinivasan à (613) 992-8161 ou consulter le site web à <http://recherche.politique.gc.ca>.



Bill Mason : la disparition de la distance

« Quand on examine la physiologie du Canada et qu'on en scrute la géographie, on a l'impression que Dieu aurait pu concevoir le canot d'abord, puis entreprendre d'imaginer un pays dans lequel il prospérerait. [...] Ce n'est pas pour discréditer les merveilles que la technologie moderne nous apporte, mais il nous faut être plus conscients de la direction dans laquelle nous allons et du chemin que nous avons suivi. [...] Aujourd'hui, la Terre est toute petite. Toutefois, ce n'est pas une tâche facile que de convaincre le monde des affaires et du commerce qu'il y a des endroits sur la Terre où les distances doivent demeurer intactes. » [Traduction]
Mason, Bill. *The Path of the Paddle*. Toronto: Key Porter Books, 1995, p. 2 - 3.

Alerte au smog

Selon des études récentes, il semble n'exister aucun niveau sécuritaire d'exposition de l'être humain aux particules ou à l'ozone au niveau du sol... La pollution atmosphérique est également responsable d'une augmentation du nombre de consultations en salle d'urgence ainsi que des hospitalisations pour des problèmes cardiaques et respiratoires. On évalue que la réduction du smog dans nos grandes villes pourrait permettre d'économiser au moins 10 milliards de dollars par an.
<http://www.ec.gc.ca/envyriorities/cleanair-t.htm>, Environnement Canada, à

Rendre le protocole de Kyoto applicable pour les pays en voie de développement

« Étant donné que la plupart des pays en voie de développement ne sont pas actuellement en mesure de procéder à des réductions de leurs émissions en termes absolus, pour le moment, l'objectif le plus immédiat et le plus réaliste est de réduire l'intensité des gaz à effet de serre de leur économie. Donc, plutôt que de mesurer le niveau absolu des émissions d'un pays, l'indicateur d'intensité des GES (gaz à effet de serre) fournit un cadre de participation plus réaliste et plus pratique en exprimant les émissions qu'une économie génère par unité de production. » [Traduction]
Baumert, Kevin, Ruchi Bhandari et Nancy Kete. *What Look Like? Washington (DC) : World Resources Institute, mai 1999*. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.wri.org/climate/publications.html>.

Mot de la directrice exécutive



Impossible encore de s'arrêter

Nous nous plaignons souvent de ne pas avoir assez de données. Ces éléments indispensables à une bonne compréhension semblent toujours inaccessibles. Étant donné cette situation, il demeure impératif d'obtenir de meilleurs indicateurs du développement durable. Le Canada (comme bien d'autres pays) ne connaît pas assez bien l'état actuel de l'environnement et ne dispose pas de méthodes globales pour évaluer le rendement environnemental ou mesurer l'impact possible des diverses activités. Nous savons dans quelle direction aller,

Nous savons dans quelle direction aller, mais nous n'avons qu'une idée approximative de la distance à parcourir, des objectifs à atteindre en cours de route et du temps dont nous disposons pour parvenir à nos fins. Étant donné qu'un nombre croissant de questions environnementales concernent l'ensemble de la planète, nous avons besoin de mesures plus efficaces pour évaluer la durabilité globale.

mais nous n'avons qu'une idée approximative de la distance à parcourir, des objectifs à atteindre en cours de route et du temps dont nous disposons pour parvenir à nos fins. Étant donné qu'un nombre croissant de questions environnementales concernent l'ensemble de la planète, nous avons besoin de mesures plus efficaces pour évaluer la durabilité globale.

Bien sûr, des données plus complètes n'aboutissent pas automatiquement à des nouvelles politiques. En fait, elles risquent tout simplement de nous révéler d'autres facettes du problème. La précarité et la complexité des données environnementales dont nous disposons sur des questions telles que le réchauffement de la planète risquent de freiner nos efforts lorsque l'étendue du problème nous paraît considérable, ou que les « faits » qu'on nous transmet aug-

ation, même si les prévisions à long terme risquent de se révéler complètement fausses, comme c'est le cas de celles du Club de Rome au sujet de la croissance dans les années 1970. Lorsqu'on ne peut pas clairement prévoir un impact à long terme, il devient essentiel de composer avec l'incertitude tout en tenant compte des rapports entre les générations.

Dans ce genre de situation, les fonctions de la recherche sont nombreuses : permettre une meilleure compréhension et une meilleure connaissance des menaces et des solutions éventuelles, concevoir des indicateurs et des mesures de performance, cerner et faire connaître les meilleures pratiques, de la conformité et de la mise en application, etc. Fusionner les aspects économiques, sociaux et environnementaux de notre société représente un défi stratégique de taille. De quelle manière notre sensibilité accrue des questions environnementales peut-elle affecter la culture et la société canadiennes? Au strict plan économique, quelles sont les conséquences d'une gestion plus prudente de l'environnement (par exemple, comment peut-on continuer à effectuer des compressions budgétaires tout en respectant l'esprit de la révolution bio-technologique)?

Au passé, on a peut-être eu tendance à négliger les questions environnementales (p. ex. durabilité) au profit des politiques que l'on jugeait plus importants, comme l'économie et les conditions sociales. Ce n'est plus le cas. Le développement durable est maintenant au centre des efforts visant à augmenter la qualité de vie des Canadiens à l'aube du XXI^e siècle.

Laura A. Chapman
Directrice exécutive
Secrétariat de la recherche sur les politiques



Bienvenue!

Mot de la directrice

exécutive

Le coin du livre

Activités à venir

capsules des réseaux

Regard vers l'avenir

développement durable :

le chemin à parcourir

Témoins

« Pour la vie sur Terre :

ise pour un millénaire »

développement durable :

de la notion à l'action

Programme de recherche

projet de développement

durable du PRP

Partout au Canada

Le ciel bleu et

les grands arbres :

éléments d'un New Deal

environnemental mondial

Liens canadiens

Dans le web

Chroniqueur invité

développement durable :

de la parole aux actes

Chroniqueur invité

Regard sur l'extérieur

développement durable :

expérience de l'Australie

Témoins

L'avenir de l'histoire

Chroniqueur d'un réseau

Le monde nouveau des

théorie et pratique

Le saviez-vous...

Une technologie prometteuse en matière de pollution

« Des études récentes sur la gestion du carbone — processus qui consiste à séparer et à recueillir le carbone, puis à l'enfouir dans l'océan ou dans le sol — ont permis de faire des progrès importants [...] La gestion du carbone pourrait contribuer à dénouer l'impasse dans l'élaboration des politiques sur la dépollution, tant au Canada qu'à l'échelle mondiale. » [Traduction]

Parson, Edward A. et D.W. Keith. « Fossil Fuels without CO₂ Emissions ». *Science*. Vol. 282, 6 novembre 1998, p. 1053-1054.

Reflexion

« Arme aussi rudimentaire que la massue de l'homme des cavernes, l'assaut chimique a été lancé contre la toile de la vie — une toile à la fois délicate et destructible et miraculeusement robuste et résistante, qui peut contre-attaquer de manière inattendue. [...] Le "contrôle de la nature" est une phrase conçue dans l'arrogance, née à l'âge de Néandertal de la biologie et de la philosophie, où l'on supposait que la nature existe pour être utile à l'homme. » [Traduction]

Kuchel (Carson, Silent Spring (Printemps silencieux). Crest Book, septième édition, 1964, p. 261.

Le dilemme du développement durable

L'environnement est en train de devenir un des grands défis de gestion publique du prochain siècle (peut-être même du prochain millénaire). Un concept fondamental en matière de l'environnement, le développement durable va au-delà des dimensions économiques et sociales, et chevauche les limites tout aussi arbitraires des champs de compétence. Le concept de la tragédie des ressources d'usage commun, de Hardin, est passé de philosophie économique à application planétaire dans des secteurs comme le changement climatique, les pêches et la pollution atmosphérique. Le débat sur le développement durable est un puissant amalgame de science, de faits, de fiction, de bon sens médiatique et de futurologie. Après un court sursis, ce dialogue revient à l'avant-plan de l'agenda politique.

« En revanche, le fait que les changements climatiques impliquent l'interaction de grands systèmes sociaux et physiques complique la définition du problème, la définition des solutions, la décision et la mise en oeuvre. Ces questions impliquent des interventions publiques à long terme dont les résultats ne seront pas connus avant longtemps; l'incertitude scientifique est grande et dépend des modèles et théories choisis, on trouvera donc des scientifiques réputés dans chaque camp; les effets et causes étant globaux, les actions doivent l'être aussi, ce qui exclut toute solution unilatérale; et la distribution des impacts négatifs ne correspond pas à celles des contributeurs. »

Le Prestre, Philippe G. *Écopolitique internationale*. Montréal : Guérin Universitaire, 1997, p. 76.

POLICY RESEARCH INITIATIVE
HORIZONS

Volume 2 Number 6

December 1999

EMERGING DEVELOPMENTS AND KNOWLEDGE IN PUBLIC POLICY RESEARCH

Welcome!

This issue is organized around the themes raised by the Policy Research Initiative - Social Sciences and Humanities Research Council (PRI-SSHRC) Trends Project, as well as the *Analysing the Trends* policy research conference of November 25-26 in Ottawa. The Trends Project brought over 50 Canadian academics together in 8 interdisciplinary

teams to examine the mega-trends affecting Canadian society into the 21st century.

Its mix of horizontal and vertical research is unique. So too is the project's inter-disciplinary and applied policy focus. In both process and product, it represents an innovative academia-government collaboration.

The Policy Research Secretariat

In this issue

Executive Brief	2
New Age Research: Applying Network Models	
What is the Trends Project?	5
Network Nuggets	4
Upcoming Events	5
Network Columnist	6
Globalization and Culture: a Research Agenda	
A Look Ahead	8
Can Canada Still Make Distinctive Policy Choices?	
Eyewitness	10
Closing the Loop	
Canada in the 21 st Century: A Time for Vision	11
Guest Columnist	12
Governance and the "Trends" Project	
Research Brief	14
Understanding the Knowledge-Based Economy	
Participation and Learning	15
Looking Outward	16
Researching Horizontal Policy: Examples from the OECD	
Cyberzone	18
The Coming Storm: GMOs	
Canadian Connections	21
Social and Urban Networking	
Eyewitness	22
Population Health Perspectives: Making Research Work	
Did You Know?	24

Brain Drain: Where the analysis stands

"Graduate students often come from one country, obtain graduate education in another, usually contributing teaching and research assistance while so doing, and then often choose either country, or a third country, to continue their careers. This provides the potential for increasing the fluidity of the international transfer of productive ideas. When viewed from the perspective of countries which provide many of the students but

receive few of the eventual PhDs, this process has been described as a "brain drain. ... it will take the year 2000 census in the United States to show with full precision whether there has been during the 1990s a resurgence of Canadian university graduates moving to the United States."

Helliwell, John F. and David F. Helliwell. "Tracking UBC Graduates: Trends and Explanations" from the forthcoming inaugural issue of the *Canadian Journal of Policy Research*, January 2000.

No Rest for Researchers

"Looking further ahead, I can see no shortage of major issues confronting us, including the social union challenge; 23 years of exchange-rate decline; Canada's declining productivity relative to that of the United States; the huge debt that remains even though the deficit has gone; Canada's insane levels of taxation; the implications for Canada of the "dollarization" movement that is gaining favor in North America in the wake of the adoption of the Euro and the instability of Brazil's currency; the impending pension crisis; and the challenges of hemispheric trade."

Kierans, Tom. *President's Digest*. C.D. Howe Institute, March 1999, p. 5.

Policy Reflections

"If we always do what we've always done, we'll always get what we've always got."

Anonymous

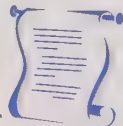
The Necessity of Political Choice

"As an economist, it is difficult, if not impossible, to weigh the benefits of an extra dollar of spending on, say, the homeless or improved highways versus a dollar of tax cuts. Ultimately, questions such as these come down to a matter of judgment by politicians and individual citizens."

McCallum, John. "Towards a medium term fiscal anchor for Canada", *Current Analysis*, August 1999, (Toronto: Royal Bank of Canada), p. 6.



Executive Brief



New Age Research: Applying Network Models

Canadian society is being buffeted by a large number of external forces including globalization, the communications revolution and accelerated change, as well as an array of internal pressures from a diverse, informed and skeptical citizenry. Today's issues are increasingly multi-dimensional and span departmental, jurisdictional and public-private boundaries.

The Canadian policy research community, from statisticians and philosophers to front-line managers and policy decision-makers, is thus faced with an increasingly complex issue environment. Responding to this challenge is not simply a question of rebuilding capacity, though adequate resourcing is a key prerequisite. Equally importantly, it means improving the way in which the community functions.

One of the important, but often overlooked, features of a healthy research environment is dissemination of information to policy-developers and decision-makers. In the researchers' *Field of Dreams*, "if you publish it, policy-developers will come." The reality is different. Time is scarce; information overload and harsh time pressures are the norm. This places the onus on researchers to make their work accessible. This can be done through concise distillations, like abstracts and executive summaries, the use of inclusive vocabulary, and through marketing efforts to get the word out via conferences, letters to the editor, listservers and web sites.

Organizations, such as governments, think tanks, political parties and other civic organizations, also have a responsibility. They must have the receptor capacity to identify pertinent research findings. To them falls part of the burden of synthesizing results, identifying policy insights, sharing agendas, and engaging academia in policy discussions.

The stakes are high. As Mel Cappe (Clerk of the Privy Council Office) has observed, "the road

to policy folly is paved, not only with good intentions, but also ignorance of available facts." The synthesis function is underdeveloped, particularly at the junction between research and analysis. It needs to be strengthened if we are to gain maximum benefit from horizontal policy research.

At its simplest, networks are an emerging organizational innovation that draws representatives from different organizations together to examine a common problem. The emphasis is on iterative, shared learning and openness to a variety of disciplinary and organizational perspectives. Today's communications tools have greatly multiplied the opportunities and possibilities of networks.

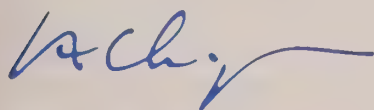
A second challenge is to incorporate the logic of networks in the Internet age. At its simplest, networks are an emerging organizational innovation that draws representatives from different organizations together to examine a common problem. The emphasis is on iterative, shared learning and openness to a variety of disciplinary and organizational perspectives. Today's communications tools have greatly multiplied the opportunities and possibilities of networks. As a community, we have only just begun to tap the enormous potential of the network model. The PRI-SSHRC Trends Project is an experiment in the creation of an academic-led, multi-disciplinary network approach.

It is also important to understand the limitations of research networks. Such efforts are time-intensive, usually requiring more conception to completion time than traditional research models, in part because of the necessity of building trust among participants. Effective networks are also

highly decentralized. Sponsoring organizations need to be willing to surrender control, while participants need to feel ownership and responsibility to develop a quality product. Participants also need to remain sensitive to the interests of different partners, while recognizing the dangers of "consensus" research in terms of watered down findings and a high bromide-to-insight ratio. At all stages, the integrity of the research must be maintained.

It is exciting to see how the logic of networks is being applied by innovative policy entrepreneurs such as Marcel Boyer (Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations), Judith Maxwell (Canadian Policy Research Networks), and Jonathan Lomas (Canadian Health Services Research Foundation) in the respective areas of industrial policy, social policy, and the promotion of evidence-based research. One of the earliest pioneers and proponents of tightening linkages and creating networks was the C.D. Howe Institute under the leadership of Tom Kierans. In his 10 years as President and C.E.O., Kierans worked to improve the accessibility and timeliness of Institute materials by adopting an organizational model that made "the Institute ... a network of public policy thinkers and writers extending across Canada and internationally." We need more such inspirational leadership.

In the 21st century, networks are going to increase dramatically in number, complexity, fluidity, and density. Some believe that networks, virtual and real, will reinvigorate community life in Canada and will be a defining part of an emerging global citizenry in the 21st century. In this respect, they may help to leverage citizen engagement, as envisioned by the late Suzanne Peters (CPRN). At minimum, they provide exciting prospects for researchers intent on grappling with the complex issues of our time.



Laura A. Chapman,
 Executive Director,
 Policy Research Secretariat

For more information on the Trends Project see
<http://policyresearch.gc.ca>

What is the Trends Project?

Sponsored by the Policy Research Initiative and the Social Sciences and Humanities Research Council, the Trends Project is an academic-led research effort to analyze the mega-trends or horizontal forces affecting Canada into the next century. To this end, 8 multi-disciplinary teams comprising over 50 researchers from across the country were formed to examine various dimensions of the following trends: globalization, multiple centres of power, North American integration, environmental governance, social differentiation, value change, technological change, and demographic change. Early results have been very promising. This work forms the backbone of the November 25 – 26 national policy research conference on *Analysing the Trends* and will be further explored in a publication series. Special thanks go to the trends leads for their outstanding efforts: Janice Stein and David Cameron (University of Toronto), Gordon Smith (University of Victoria), Edward Parson (Harvard University), Danielle Juteau (Université de Montréal), Neil Nevitte (University of Toronto), Donald McFetridge (Carleton University), George Hoberg (University of British Columbia), and Verena Haldemann (Université de Moncton).

But what will we put on our book shelves?

"Many think book-to-cyberspace is a natural evolution. ... Still, some may sigh that nothing electronic can replace the heft of a thick tome and the smell of paper beginning to decay. To them we say: A book isn't a cellulose god, it's a technology. Encyclopedias were always too big, too out-of-date, too costly and much, much too difficult to scan to be anything more than an apparent solution masking an obvious problem.

The real question is not whether the printed form of an encyclopedia deserves to be buried in a digital cemetery, but what form its paperless future will take."

"Facts for free", *Globe and Mail*. October 23, 1999, A20.

Network Nuggets

Human Development Network *Evaluating the Brain Trickle*

"Just over 4,600 post-secondary graduates from the class of '95 moved to the U.S. between graduation and the summer of 1997. As a proportion of the entire 1995 graduating class, the number of graduates who moved was quite small (1.5%). Within this group, however, master's and PhD graduates were over-represented, as were health, engineering and applied sciences graduates.

A substantial proportion of the graduates who relocated to the U.S. ranked themselves near

the top of their graduating class. Moreover, even after taking level of study into account, those who moved to the U.S. were more likely than their counterparts who remained in Canada to have received scholarships or other academic awards. It would appear that those who relocated tend to be above-average graduates.

Among graduates who moved primarily for work, the factors most often cited involved opportunity: many graduates were drawn to the U.S. by greater avail-

ability of jobs, either in a particular field or in general. The other major drawing card related to compensation: nearly four in ten of the graduates who relocated mainly for work cited higher salaries as a factor that attracted them to the U.S. **Notably few graduates explicitly stated that lower taxes in the U.S. were among the work-related factors that drew them there.**"

Frank, Jeffrey and Éric Belair. *South of the Border: Graduates from the Class of '95 Who Moved to the United States*. Statistics Canada and Human Resources Development Canada, 1999, p. 35.

KBES *Growing Education in the Knowledge-Based Economy*

"Possibly the most notable change over the last 15 years is the significant increase in school enrollment. According to the Card and Lemieux (1996), in 1981 approximately one third of youths aged 15 to 24 were enrolled as full-time students. By 1995 slightly more than one half were enrolled, a finding that implies an increase of over 50 percent. In comparison, over the same period, enrollment rates in the United States increased by less than 15 percent ... The increased (Canadian) enrollment is strongly reflected in the increase of university attendance. Riddell (1995) reports that in 1982-83 only 20 percent of 18 to 21 year olds were attending university while by 1990-91 the figure had risen over 30 percent. The implication is that post secondary enrollment increased by a phenomenal 70 percent."

Beaudry, Paul and David R. Green. "Individual Responses to Changes in the Canadian Labour Market", *Canada in the 21st Century. III. Responding to the Challenges*. Industry Canada Research Publications Program, Paper Number 9, December 1998, p. 28.

Or available on-line at
http://strategis.ic.gc.ca/sc_ecnmy/mera/engdoc/02e.html.

GCON *Globalization and Education*

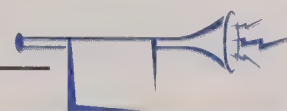
"International education is important to Canada because of its impact on our ability to compete successfully in the global economy by responding to changes in the international competitive environment. In essence, international education is a means of adapting Canada's people — its human capital — to the competitive demands of globalization.

A comparison of Canada with nine other OECD countries (United States, Japan, Australia, United Kingdom, the Netherlands, France, Germany, Finland, Sweden, and the European Union) shows that

- In 1996, Canada ranked 3rd (behind Finland and Sweden) in student outflows per 1000 population, a critical measure of participation in international education and the propensity of students to go abroad.
- In 1995, Canada ranked sixth (behind Australia, U.K., France, Germany and Sweden) in student inflows (per 1000 students), a key indicator of a country's attractiveness as a destination for students."

Bloom, Michael et al. "The Economic Implications of International Education for Canada and Nine Comparator Countries". September 1999, pp. 9, 23, 25.

Upcoming Events



What are the Networks?

The decentralized research program of the PRI is based upon four interdepartmental research networks [Growth, Human Development, Social Cohesion, and Global Challenges and Opportunities (GCON)]. These networks are complemented by the Knowledge-Based Economy and Society (KBES), Aging Society, Social and Economic Aspects of Productivity, and Sustainability projects. This section provides a sampler of their ongoing work.

Growth

Payroll Taxes: Advantage Canada

"Total payments for Canadian employer-sponsored plans and time not worked are 18% of salary and wages compared to 31.7% in the U.S. Lower medical insurance premiums and vacation and holiday premiums are the prime reasons. **Payroll taxes are lower in Canada than anywhere else in the G-7.**"

Think Dynamic, Think Competitive, Think Bottom Line, Think CANADA. Industry Canada, October 1999.

Social Cohesion

Mainstreaming Cultural Discourse

"...cultural research is not hermetically sealed within the socio-cultural sphere. It does contribute to current debates about the civic participation within evolving governance structures. Unfortunately, the role of cultural institutions in promoting a healthy civic life, both unilaterally and in partnership with other types of organizations, is not well understood. ... Where Canadian cultural research has been weakest is in the area of equity, perhaps due to the tendency to view cultural policies as marginal compared to the "really important" economic and social policy domains."

Jeannotte, M. Sharon. *Tango Romantica or Liaisons Dangereuses?: Cultural Policies and Social Cohesion.* Canadian Heritage, presented at the International Conference on Cultural Policy Research, in Bergen, Norway, November 10-12, 1999.

DATE EVENTS

JANUARY 21, 2000 Canadian Journal of Policy Research

Start the presses!!!! A new policy research journal, devoted to "horizontal" and multi-disciplinary policy research, is being developed as part of the Government of Canada's Policy Research Initiative. The first issue of the Canadian Journal of Policy Research (CJPR) will be launched on January 21. The CJPR will be a bilingual journal, published by Les Presses de l'Université de Montréal with the financial support of the Policy Research Secretariat. An independent Editorial Board will be responsible for ensuring that the Journal's editorial content is of high quality and consistent with the editorial policy. The first issue will focus on social, economic and cultural aspects of Canada-U.S. issues. For more information on the Journal contact Alfred LeBlanc at a.leblanc@prs-srp.gc.ca.

JANUARY 21 - 22, 2000

Conference on the Canada-U.S. Manufacturing Productivity Gap

Organized by the Centre for the Study of Living Standards (CSLS), this conference will be held at the Chateau Laurier, Ottawa. The objective is to shed light on the factors behind the slower rate of growth and the lower level of labour productivity in manufacturing in Canada relative to that in the United States. Fifteen papers will be presented. Presenters include: John Baldwin (Statistics Canada), Erwin Diewert (University of British Columbia), Dale Jorgenson (Harvard University), Rick Harris (Simon Fraser University), Robert J. Gordon (Northwestern University), and Jack Triplett (Brookings Institute).

For the conference program and registration information, visit the CSLS website (<http://www.csls.ca>) or contact Andrew Sharpe at 613-233-8891 or csls@csls.ca

Network Columnist



Globalization and Culture: a Research Agenda

Governments around the world are increasingly interested in the intersection between culture and globalization. To date, the debate has focused largely around two competing assertions: (1) globalization threatens cultural sovereignty or (2) consumers stand to benefit from globalization. Neither assertion can lead to a complete understanding, which is why

formed International Network for Cultural Policy.

The challenge for cultural policy is to take the well known characteristics of the current wave of globalization — intensification of trade and investment flows, diffusion of new communications tools, consolidation of corporate structures, internationalization of rule-making — and to

culture is also the part of our lives where we can be most open to the “other”. Individuals can be enriched, communities strengthened and peaceful relations built by virtue of contact with the culture of others. We are connected to humanity at large and to the global village through cultural trade and exchanges.

Cosmopolitan cities have for centuries played the role of transmission belts linking each metropolis to its hinterland and each community to the wider world. The current wave of globalization is creating new roles for cities, as telecommunications organizes around connecting the 150 or so “global cities” and international conglomerates establish entertainment-retailing complexes to exploit the advantages of strong brands and horizontal integration. Ever larger multinationals manage their substantial risk in a highly competitive global market by expanding both vertically and horizontally. The seven largest cultural multinationals with revenues totaling \$125 billion produce content and distribute it through as many channels as possible including TV and film production, music, publishing, radio, broadcast, cable and satellite TV, the Internet, theme parks and shopping outlets. To these mega-firms, brands can matter more than the content they wrap, while catalogues of cultural products are viewed as assets that can be repackaged, cross-promoted and resold to new and larger audiences.

There has always been a dual role or function of cultural consumption and cultural expression. Culture is an affirmation of identity, a reinforcement of a sense of community through common stories and contact with our unique shared past and heritage. But culture is also the part of our lives where we can be most open to the “other”. Individuals can be enriched, communities strengthened and peaceful relations built by virtue of contact with the culture of others. We are connected to humanity at large and to the global village through cultural trade and exchanges.

departments and academics engaged in the Policy Research Initiative are currently working towards filling the data gaps necessary to acquire a more in-depth appreciation of the factors that link culture and globalization. The same debate and search for data is also going on internationally through such fora as UNESCO, la Francophonie, the World Bank, the OECD and the recently

better understand their impact on cultural expression and consumption. The simple juxtaposition of globalization and culture misses the richness of the issue. There has always been a dual role or function of cultural consumption and cultural expression. Culture is an affirmation of identity, a reinforcement of a sense of community through common stories and contact with our unique shared past and heritage. But

For cultural policy-makers, there are both good and bad possible aspects to globalization. Historically, cultural policies have addressed both supply and demand issues. Support to public and not-for-profit institutions and to private sector enterprises has ensured that cultural creators can develop cultural content and tell stories to a domestic and increasingly international audience. However, these policies are unlikely to succeed if issues of distribution and shelf space are ignored, or if the intense competition for the limited time and disposable income of consumers and audiences is not taken into account.

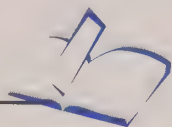
On the positive side, globalization will provide cultural creators with greater opportunities and citizens with greater access to cultural forms and content from around the world. Exposure

to global views and creativity can help break down parochialism and consequently, reduce fear of the outside, or the "other." Personal horizons will be broadened. On the negative side, there is a risk that diversity of indigenous choice could be suffocated by global homogenization of content. The role of the state and its capacity to act in the national interest are vital issues for countries such as Canada as they try to manage the risks and seize the opportunities brought about by the forces of globalization. States must have the capacity to put society ahead of markets and the role of citizens ahead of purely economic agenda. Governments will be called upon to respect diversity of voices, promote universal access, create and maintain public spaces in different media, and act as a referee in market activities.

It is, therefore, essential that governments intensify policy-directed research, proactively anticipate global challenges and develop and apply new public policy tools that are effective and acceptable to both domestic and global communities and institutions. The matching of such diverse policy instruments as competition policy, foreign investment rules, trade regimes and content-based regulations is far from perfect but a sustained medium- to long-term policy research program is essential if we are to shape and steer future public policy and not just play catch-up.

Michael Wernick
 Assistant Deputy Minister
 (Cultural Development)
 Department of Canadian Heritage
 and Co-chair, Social Cohesion
 Network

Bookmark



Separation of Science and State

"The strict institutional separation of science and policy is good for both of them. **Science is only useful to policy when it is completely true to itself, which requires autonomy in the setting of research questions and an unconstrained peer review and publications process, with its often brutal questioning of methods, experimental procedures, and findings.** On the other hand, even in the area of health and environmental risk management, where scientific research is indispensable to sensible decision-making by governments, good policy does not and cannot flow automatically from science itself."

Leiss, William. Unpublished Draft Text for *Risky Business*. Ed. Reed, Ted and Bruce Doern, University of Toronto Press, 2000.

Sharpening Our Policy Instruments

"The goal of environmental sustainability clearly demands creative solutions beyond the regulatory approaches on which we have relied to date. Yet, however justified our frustration with traditional policy instruments, we should not rush to embrace new ones simply on faith. **The challenge for those in the industrial ecology and policy analysis communities is to move beyond the assertion that industry must become an "agent of change" to develop a deeper understanding of which policy instruments provide the most effective incentives for both industry leaders and laggards to do just that.**"

Harrison, Kathryn. "Talking with the Donkey: Cooperative Approaches to Environmental Protection", *Journal of Industrial Ecology*. 2(3) 1999, p. 69.

A Look Ahead



Can Canada Still Make Distinctive Policy Choices?

Since before Confederation, Canada's national identity has been defined in part by its relationship to the United States. In Canada, this relationship has been characterized by divisive tensions between believers in the economic benefits of closer commercial relations with the U.S. and those who have feared that free trade would "Americanize" Canada, either literally in the form of joining the American union or figuratively in terms of values and culture. These conflicts have been particularly evident over the past 15 years, as Canada entered into the Canada-U.S. Free Trade Agreement in 1988, later expanded to NAFTA.

The *North American Integration Trends* volume, to be published in Fall 2000 by University of Toronto Press, draws together an interdisciplinary group of scholars to examine North American integration, including Mexico, and its consequences for Canadian life. A clear theme emerges from the analysis: the consequences of continental integration have not been as formidable as widely believed. Despite a sharp rise in trade dependence as a result of the Free Trade Agreement and growing American dominance of global media, the border between the two countries still matters. Yes, some policy instruments have been surrendered in exchange for access to larger markets. Yes, pressures for harmonization do exist, and have probably increased. But Canada still retains significant room to maneuver, even in areas of policy most affected by growing economic integration.

A number of chapters in the volume address the question of whether closer economic ties with the United States will reduce the capacity of Canada to adopt policies that reflect distinctive national preferences. In their chapter, Hoberg, Banting, and Simeon emphasize the distinction between policy convergence — the process of policies across countries become increasingly alike — and the effects of international integration. The chapter identifies four major forces behind convergence:

- *parallel domestic pressures*, rather than relations between two countries;
- *emulation*, when governments choose to adopt policies similar to another country's because they find them attractive, not because they are being compelled by circumstance;
- *international legal constraints*, when countries enter into international agreements that involve some (voluntary) giving up of national sovereignty;
- *international economic integration*, when increasingly mobile capital creates pressures to avoid any policy that has the potential to raise the cost of production in one country, threatening a "race to the bottom" in policy.

These distinctions are emphasized because convergence is not necessarily a manifestation of constraints emerging from the international economic environment. Unfortunately, these distinctions are not clear cut, with the most troubling potential link being that between the cultural spheres of the two countries. What might appear to be parallel domestic pressures may in fact be the result of some more subtle process of American influence on Canadian values.

These convergent forces are met with countervailing pressures from divergent forces: distinctive national values, different political institutions, and the legacy of past policies. The key question is the following: what is the net impact of the convergent forces of international economic integration and the divergent forces? Evidence from a number of policy areas suggests Canada retains significant policy autonomy.

- In the case of *social policy*, Canada has been able to maintain distinctive social programs: on balance, Canadian programs are more generous and have been more effective at reducing inequalities than those of the United States.

- Economic integration does seem to have increased the pressure to reduce *deficits and debts*, according to the chapter by Ronald Kneebone. However, cross-national evidence suggests that governments that run high deficits are punished by interest rate premiums, but those that have expansive public sectors are not penalized so long as revenues match spending.
- The case of *corporate taxes* is perhaps the most striking. In a world of high capital mobility, it would seem that any country that attempted to impose higher taxes on capital would experience capital flight, leading to a clear case of a "race to the bottom." Remarkably, the evidence shows just the reverse. Over the last several decades, corporate tax rates across OECD countries have not only failed to converge, but have actually diverged somewhat.
- The case of *environmental policy* reveals more convergence and more constraint. However, Canadians concerned about the "race to the bottom" in the environmental area are fortunate that the U.S. has a relatively strong track record of environmental protection, which has reduced some of the downward pressures on standards that might otherwise be present. In some cases, pressures from south of the border have actually helped pull Canadian standards up.

Despite a sharp rise in trade dependence as a result of the Free Trade Agreement and growing American dominance of global media, the border between the two countries still matters. Yes, some policy instruments have been surrendered in exchange for access to larger markets. Yes, pressures for harmonization do exist, and have probably increased. But Canada still retains significant room to maneuver, even in areas of policy most affected by growing economic integration.

- The phenomenon of the "brain drain" has been used by many to advocate reductions in *personal income taxes*. The migration of skilled, high-income personnel is an exceptionally important issue, not just because Canada may be losing too

many of its "best and its brightest," but because the dynamic may put pressure on the government to reduce the higher taxes that are able to fund Canada's more generous social programs. A chapter by John Helliwell on the "brain drain" in this volume argues that the evidence currently available does not justify "changes to taxes and expenditures that do not otherwise pass the tests of economic and political logic."

The consequences of continental integration have not been as formidable as widely believed. While some policy instruments have been surrendered in

exchange for access to larger markets and pressures for harmonization have probably increased, Canada still retains significant room to maneuver, even in areas of policy most affected by growing economic integration. We should not be deceived by the illusion of false necessity.

George Hoberg,
 Associate Professor,
 University of British Columbia

Eyewitness



Closing the Loop

The 3rd International Conference on the Scientific Basis of Health Services, *Closing the Loop: Evidence into Health Practice, Organization and Policy*, was held from October 1 – 3, 1999 in Toronto. This excellent conference was notable for its emphasis on improving organizational processes and research dissemination in support of knowledge creation – an often overlooked consideration. As Chris Henshall (Department of Health, United Kingdom) noted, such evaluations are seen as a “poor relation compared to basic science and a luxury compared to front-line work.”

The conference opened strongly with a stimulating discussion of evidence-based decision-making by Henry Mintzberg (McGill University) and Ted Marmor (Yale University). In principle, it is difficult to disapprove of evidence-based decision-making. In practice, commentators provided caveats, cited cautionary tales, and raised concerns about blind adherence to the evidence-based faith. There is clearly more in the policy world than is described in the evidence-based philosophy, and policy-developers were strongly urged to consider its limitations.

Mintzberg noted that the “ideology of evidence is exceedingly dangerous.” Looking at the health field, there was a tendency for “hard (evidence) to drive out the soft”, and for narrow

evidence-based policy decisions to “attack costs in ways that intangibly affect the system.”

Marmor focused on issues of discourse. For the listener, bureaucratic and academic

In principle, it is difficult to disapprove of evidence-based decision-making. In practice, commentators provided caveats, cited cautionary tales, and raised concerns about blind adherence to the evidence-based faith.

jargon is never the same after a Ted Marmor presentation. In this instance, he asserted that evidence-based cant is a “misguided managerial abstraction” that confuses “aspiration and description”, and “implies success by description not definition.” He urged the audience to resist “persuasive definitions” and “throw Tom Peters (of *In Search of Excellence* fame) in the lake”. Practitioners of bureaucratic-speak may feel uncomfortable parallels to their own world.

Instead, Mintzberg called for more nuanced professional judgement, while Marmor defined the art of management as that of balancing different objectives and coping with challenges over time rather than solving fixed problems.

Jonathan Lomas (Canadian Health Services Research Foundation) noted that research is one

interest among many in the policy process. He urged researchers to pay more attention to issues of research dissemination and argued that research had entered a new era of partnership with clients and stakeholders marked by “joint determinations via linkage and exchange”.

The remainder of the conference examined ways of improving knowledge dissemination to decision-makers, whether at the clinician, board or Ministerial level. Considerations included the role of:

- synthesis to aid absorption of new findings throughout the system;
- charitable foundations as a source of patient, long-term research investment;
- technologies and dissemination techniques, such as general practice guidelines and standards; and,
- broadening participation in research.

Finally, Anne-Marie Rafferty (London School of Hygiene and Tropical Medicine) encouraged participants to understand organizations as eco-systems of knowledge with different canons, research cultures, and ethnographies of evidence. Accessing other parts of the policy development community means not only understanding their interests and the pressures affecting them, but also their ways of processing information.

Canada in the 21st Century: A Time for Vision

What economic changes will the new millennium bring for Canada? What are the challenges and opportunities confronting Canada at the dawn of the new century? What are the major policy pressure points that the Canadian economy will be confronted with in the early 21st century? These were the general avenues of inquiry explored at the conference, *Canada in the 21st Century: A Time for Vision*, sponsored by Industry Canada and the Centre for the Study of Living Standards and held at the Chateau Laurier Hotel in Ottawa, on September 17 and 18, 1999.

The Canadian economy is in a period of economic transition, adapting to such trends as globalization, technological change, trade liberalization and the knowledge-based economy. To examine the medium- to long-term opportunities and challenges of these developments, a diverse group of experts were invited to provide their "vision" for Canada in the 21st century on a broad range of important economic issues.

To set the stage, Frank Graves (Ekos Research) used survey data to outline Canadians' views on economic issues. A majority of Canadians reject the idea that there is a conflict between social policies and policies for economic growth. Instead, they expect government to address both issues. Productivity might be a bridging issue between the economic and social realms. For instance, 73 per cent of Canadians say social programs are important human investments that increase Canada's productivity by ensuring a healthy, secure population. Roughly 90% identified health care as a top priority, followed by skills development, unemployment, and job training, while productivity was identified by approximately 80% as a top priority.

Rick Harris (Simon Fraser University and the Canadian Institute for Advanced Research) outlined the main issues facing Canada in terms of productivity and economic growth. After surveying a broad range of research studies, Harris provided a consensus view for policy directions on productivity. His recommendation was to focus on the "Big 3" policy levers in order to boost productivity: investment in machinery and equipment; investment in education, training and human capital; and opening the econ-

omy to trade and investment.

Countries with high rates of investment in machinery and equipment as a share of GDP have high growth rates on average. This is supported by the conventional view that machinery and equipment investment carries with it new technology and new ideas which diffuse through the economy adding to further growth. Recent studies indicate that about 63 percent of U.S. output growth per worker has been due to investment-specific technological advance.

Manuel Trajtenberg (Tel Aviv University, the National Bureau of Economic Research and the Canadian Institute for Advanced Research) explored the question: *Is Canada Missing the Technology Boat?* Using patents filed in the U.S., Trajtenberg finds Canada stands mid-way among the G7 countries in terms of patents per capita and patents per dollar of R&D. However, in recent years Canada has been surpassed by countries like Finland, Israel and Taiwan. In addition, the author finds the technological composition of Canadian innovations is out of step with the rest of the world. Canadian patents tend to be disproportionately in "traditional" fields and not in emerging general purpose technologies like communications and computers. The relatively small share of patents in this area may have adverse consequences for Canada's economic performance, if the trend continues and the information revolution continues apace.

Trajtenberg also points out that the pattern of ownership of Canadian patents is also troubling with less than half of Canadian patents are owned by Canadian assignees, 35% unassigned (the second highest in the G7) and 19% owned by foreign assignees.

This conference was by all accounts a fascinating chance to reflect on Canada's economic prospects on the eve of a new century. Readers with an interest in these issues may wish to check out Industry Canada's, *Canada in the 21st Century*, research series of papers. These papers can be accessed at http://strategis.ic.gc.ca/sc_econmy/engdoc/home_page.html or <http://www.csls.ca/>, along with additional information on the conference program.

Guest Columnist

Governance and the "Trends" Project

In the community of research, governance is one of the newest kids on the block. Ten years ago, almost no one had heard the term. Today, articles, institutes, consulting firms, seminars, conferences and journals focusing on governance abound. Its profile continues to rise.

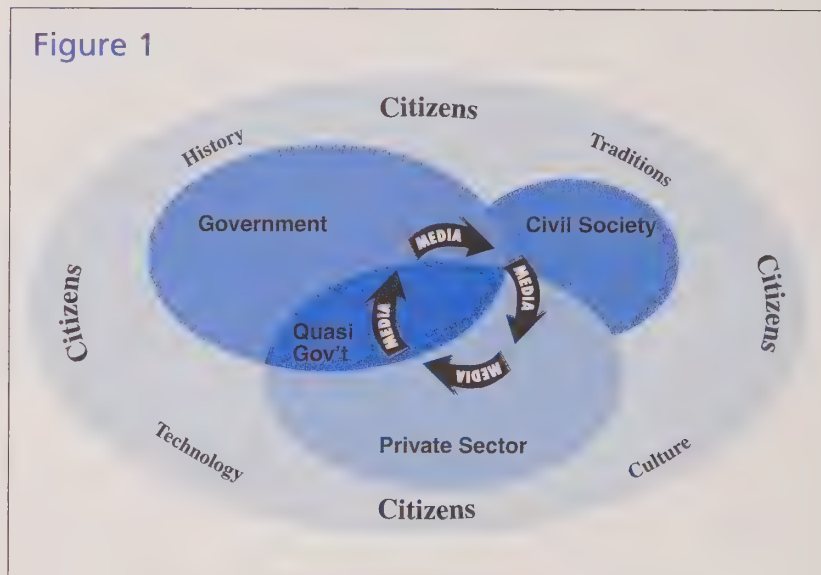
Recognizing this, the Policy Research Secretariat decided to 'track' governance issues that surfaced during its Trends seminars in Spring 1999. It invited the Institute On Governance to review papers prepared for these seminars and to attend the discussions.

One lesson soon exposed through this process was that there is considerable uncertainty as to the meaning of governance. Some people think it is a synonym for government. It's not.

Governance is a bigger concept. A recent symposium of academics and practitioners hosted by the International Association for Administrative Sciences concluded that "The changed role of government and the changed environment in which it has to discharge its role have brought governance into common usage as a process for which the word 'government' is no longer sufficient."¹

Most writers about governance agree it has to do with steering, with decisions about directions. But governance is not just what government does. It is

Figure 1



also concerned with the relationships between governments and other sectors of society — business, civil society, the 'quasi-governmental' sector, and the media, and with relationships between citizens and these sectors, as illustrated in Figure 1. One reason for the interest in governance is the great flux in these relationships today.

Governance is concerned with the structures, processes and traditions in society that determine how power is exercised, how decisions are taken, how citizens or other stakeholders have their say, and how decision-makers are held to account. The concept may usefully be applied in different contexts — global, national, and local; societal and institutional.

Governance opens new intellectual space. It allows us to discuss the role of government in

copied with public issues and, at the same time, the contribution that other players may make. It facilitates reflection on strategies that may be adopted by a society in instances of government incapacity or unwillingness to act.

The Trends seminars explored developments affecting Canadian society and considered their policy consequences. Were there implications for governance?

Certainly. In fact, three of the seminars — those on North American Integration, on Multiple Centres of Power, and on Globalization — were centrally concerned with governance issues. Several others, such as the Environment seminar, saw important governance issues deriving from the trends they were examining. (Some, such as the seminar on Aging, had little to say about governance.)

1 Corkery, Joan. "Introductory Report", *Governance: Concepts and Applications*. IIAS Working Group, Brussels, 1999, p.12.

Overall, the Trends seminars provided interesting reminders of, and insights into, a range of governance issues facing Canada. A number had to do with the role of the state and the future of the Canadian federation, including the role of the central government and relations with provinces and municipalities. Informed opinion differed as to whether the federal government was losing power due to 'leakage', in Harlan Cleveland's evocative phrase, or whether its role would continue to be important in future, perhaps even more so.

Another set of governance questions was raised by the growing prevalence of global issues lying beyond the purview of individual states. A third cluster, about which there was much discussion, related to the changing nature of citizenship, new values, new demography, and the problem of declining deference to governments.

Though the Trends seminars touched on many governance issues, it became evident in their wake that they had not covered the governance waterfront. For example:

- despite its pervasiveness, the impact of information technology on governance was seldom explored, even though there was a seminar on technology trends.
- few questions were asked about the role of the media and changing patterns of ownership, or the implications

of these for accountability in a democracy.

- there was little discussion of the impact of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* on the courts and Parliament.
- Aboriginal governance, brought into sharper focus for many of us by the treaty settlement in B.C. and the fishing rights controversy in New Brunswick, received scant attention.
- similarly, there was little discussion of the Putnam thesis that a vibrant civil society goes hand-in-hand with strong democracy, or of its implications for Canada.

Thus, in a forthcoming seminar co-sponsored by the Policy Research Secretariat and the Institute On Governance, an attempt will be made to explore a broader range of governance questions, to decide which ones may be most important to the country's future, and what role research might play in contributing to their resolution.

However, it is already clear from the Trends seminars that governance will occupy an important place in the country's preoccupations as we turn the millennium corner. Governance is here to stay. How long will it be before a university establishes the first Faculty of Governance in Canada?

Tim Plumptre,
 Managing Director,
 Institute On Governance

Montreal, a city with an uncertain future

In the text she prepared for the *Métropoles en Mouvement* (evolving cities) international workshop, Francine Dansereau provides an overview of the city of Montreal and outlines its future. Particularly interesting is her brief history of the spatial development of Quebec's largest city. Today, Montreal must deal with many of the same problems facing other North American cities. Housing and residential practices form the basis of the urban policies that have been implemented since the beginning of the 1950s.

Dansereau underscores the important role suburbs play in changes between the centre (Montreal Island) and the outskirts. Socio-economic status, demographics (also called the "life cycle") and ethno-linguistics are major factors that influence urban development. The text raises important questions concerning urban governance, including the management of the disparities that exist throughout greater Montreal.

Francine Dansereau and Hugo Paradis. *"Montréal, une métropole au devenir incertain"* Montreal: Université du Québec and INRS-Urbanisation, Sept. 1998.

Research Brief

Understanding the Knowledge-Based

Doing Business

Most industrialized economies are undergoing structural changes, due to increased globalization, the technological revolution, and the transition to a Knowledge-Based Economy (KBE). In this environment, an economy's performance is fundamentally tied to the production, distribution, and use of knowledge and information.

Development of new or improved goods and services which create additional demand, and innovations that increase productivity are key to firm performance and survival. The conference, *Doing Business in the Knowledge-Based Economy*, was held in Mont Tremblant in September 1998. It attempted to shed light on the challenges facing Canadian firms and on the corresponding policy issues that confront policy-makers attempting to lay the framework for knowledge-based growth.

KBEs are characterized by "competition to innovate" and the trend towards the production of increasingly knowledge-intensive goods and services. To support high-cost innovation, firms in high-technology sectors are reaching outward to expand their markets and forge alliances with innovative firms in other countries. There is also rapid growth in electronic commerce and other virtual economic activities as firms, particularly transnational enterprises, take advantage of the opportunities to reconfigure their operations and establish more efficient arrangements with suppliers and customers.

Canada enters the new era with some significant strengths and some notable weaknesses. The strengths include Canada's high degree of openness, its highly educated labour force and its modern infrastructure. On the other hand, Canada is less innovative — it invests proportionately less in R&D than most other industrial countries and Canadian firms have been relatively slow in adopting advanced technologies. The picture of the technological prowess of Canadian firms, however, is quite varied;

in all industries, including low-tech sectors, there are firms that rank high in some dimensions of innovativeness.

What are the best ways of improving national performance in the KBE? Capital investment has an important influence on firm performance, but it is

also the type of investment that counts. In the U.S., manufacturing productivity was found to improve most significantly when stand alone technologies were combined with integrating technologies, such as local area networks. There is also evidence that certain management and human resource practices are con-

ducive to the creation of "learning organizations" which are more attuned and more responsive to new knowledge. Learning organizations are distinguished, among other things, by their commitment to developing their employees' skills. In addition, the role of small-to-medium-sized enterprises is becoming increasingly important as they can adapt more rapidly to a changing environment, and are more important for the diffusion of innovations and the creation of new jobs.

In terms of government approaches, there was an emphasis on the importance of establishing an overall policy framework, including tax and intellectual property regimes, that leaves Canada well positioned in the global competition for investment and for highly skilled workers. To promote the adoption of new technologies, efforts might be made to reduce the uncertainty faced by potential users. Governments might also foster the creation of strategic research partnerships between universities and industry. Such research arrangements were found to have an important role in the development of major new technologies, as well as new knowledge.

A selection of papers from the conference will be published early in the new year under the tentative title, "Doing Business in the Knowledge-Based Economy: Facts and Policy Challenges".

*KBEs are characterized by
"competition to innovate"
and this is driving the trend
towards production of
increasingly knowledge-
intensive goods and services.*

Economy and Society

Participation and Learning

The second conference of the KBES Pilot Project, entitled *Transition to the Knowledge Society: Policies and Strategies for Individual Participation and Learning* was held in Vancouver from November 4 - 6, 1998. It was sponsored by Human Resources Development Canada (HRDC) and organized jointly with the

industry-developers, there is no set of scientifically determined, optimum public policies with respect to technological change in general, or R&D and human capital in particular. In this context, governments should try to maximize the amount of experimentation, learn from experience, and alter behaviour in the light of experi-

contrast to the commonly accepted notion that technology-oriented organizations are in a continuous state of change.

Several speakers examined the nature and organization of work as it relates to the KBES. It was argued that while the evidence does support claims of rapid and dramatic change, overall, changes in the structure of work appear to be more gradual. Thus, there is an apparent "disconnect" between accounts, often anecdotal, of massive organizational and structural adjustment and most empirical evidence, which points to steady, albeit significant, change.

Yves Gingras, Philippe Massé and Richard Roy (HRDC) drew on several HRDC studies which examined the changing skill structure of employment in Canada and found a shift in the demand towards occupations that require higher level skills. While they find that overall, the skills of the Canadian population have adjusted to meet the changing requirements of the economy, there are segments that do not have the minimum level of education and literacy skills to access stable jobs and income. The Canadian job market offers little to youth who do not have a high school diploma.

A selection of papers from the conference, edited by Hans Schuetze and Kjell Rubenson, will be published by HRDC in early January 2000 under the title: *Transition to the Knowledge Society: Public Policies and Private Strategies*.

Caroline Weber's (HRDC) analysis of the pilot Workplace and Employee Survey (WES) revealed that, contrary to popular perception, organizations that implement new technology are less likely to make use of alternative forms of work arrangements, provide more training and experience less turnover than those who do not.

European Union Commission's Directorate General V for Employment, Industrial Relations and Social Affairs and UBC's Institute for European Studies. The main purpose of the conference was to gain a better understanding of the impact of the emerging knowledge society on the evolution of labour markets in Canada and the European Union, particularly its implications for employment, skill requirements, and participation and inclusion in society.

In his keynote address, Richard Lipsey (Simon Fraser University and The Canadian Institute for Advanced Research) emphasized the uncertain and "path dependent" nature of innovation. Much to the chagrin of pol-

ence. This approach is best accomplished by relying on the private sector for wealth creation, with government providing the framework for a dynamic, competitive society.

The introduction of new technologies is generally perceived as contributing to the increase in non-standard work arrangements and to employment instability more generally. Caroline Weber's (HRDC) analysis of the pilot Workplace and Employee Survey (WES) revealed that, contrary to popular perception, organizations that implement new technology are less likely to make use of alternative forms of work arrangements, provide more training and experience less turnover than those who do not. This is in stark

Looking Outward

Researching Horizontal Policy: Examples from the OECD

In the past few years, the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) has embarked on a number of horizontal policy research projects. As in Canada, the movement towards greater coordination of policy research across sectors is a reflection of the fact that most key policy issues today do not respect the boundaries of individual sectors or government departments. At the OECD, the move towards policy integration also reflects the views of the current Secretary-General, Donald Johnston, who sees the OECD's role as "assisting governments to maintain the balance in the triangular paradigm of economic growth, social stability and good governance."

While the many horizontal projects undertaken by the OECD cover a wide range of distinct policy issues, they all share an attempt to add new policy dimensions related to the social, environmental, and broad quality of life impacts to the traditional "economic performance" dimension of the Organisation's work. In this regard, the OECD has had its biggest impact on the public policy debates of member countries in those areas where it has moved the furthest towards integrating the economic and social dimensions of the issue at hand, e.g., population aging. By contrast, on those occasions when policy integration has been absent the OECD has found it very difficult

to build public support for its recommendations. The recent example of opposition to the Multilateral Agreement on Investment — a case where there was little integration of social and environmental concerns — is a case in point.

Several important horizontal projects undertaken by the OECD are similar to those spelled out under the Policy Research Initiative. This should come as no surprise since the issues and pressures that Canadians and Canadian governments face are similar to issues and pressures faced by many other citizens and governments in OECD countries. Early formal collaborations between Canada and the OECD on horizontal issues in such areas as electronic commerce and population aging have been highly beneficial. As both the OECD and Canada organize themselves to address horizontal issues in a more integrated way, there should be more opportunities for the exchange of information, advice and experience.

Below is an illustrative list of OECD horizontal research activities. Researchers need to understand the opportunities and potential insight that may be gained from investigating the comparative dimension of their work by tapping into international research sources and then adapting it to suit particular economic, cultural and social circumstances.

Examples of OECD Horizontal Activities

POPULATION AGING

Multi-dimensional work in the OECD has examined the far-reaching national and international implications of aging populations. A 1998 report to OECD Ministers, *Maintaining Prosperity in an Aging Society*, recommended policy changes to ease projected economic and social pressures. The report calls for national reform strategies to address not only the fiscal implications of aging, but also the implications for labour markets, pensions, social benefits and systems of health and long-term care.

JOBS

The OECD continues its work to improve labour market performance through higher employment and lower unemployment. Work continues to further refine analysis and policy recommendations across all areas covered by the OECD Jobs Strategy. These include work on improving the effectiveness of active labour market policies, reviewing trends in income distribution and poverty, analysing youth labour market problems, education and human capital formation, the role of entrepreneurship in job creation, and policies to enhance innovation and technology diffusion.

ELECTRONIC COMMERCE

The explosive growth of the Internet is being followed by the rapid

diffusion of electronic commerce over these networks. The OECD is examining the implications of, and possible responses to, electronic commerce in policy areas such as taxation, consumer fraud and protection, privacy and security. It is also examining the broader economic and social impact of this new activity, including such areas as jobs, education and health. Given the interrelated nature of these issues, the OECD and the Government of Canada held a ministerial-level conference on electronic commerce in

October 1998.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT

The OECD work in the area of sustainable development is based on a concept of prosperity that integrates economic growth with the state of the environment and quality of life. The Organisation continues its work on issues such as climate change and its effects, and the policies needed to address these issues.

TRADE LIBERALISATION

The OECD has developed a unique multidisciplinary capacity

for debating trade-related issues and analysing traditional as well as new obstacles to market access for goods and services. OECD work includes efforts to integrate trade policy with environment and competition policies, and to prepare member countries for upcoming multilateral negotiations, such as the General Agreement on Trade in Services (GATS).

For more information, please consult the 1998 annual report of the OECD and the work of various parts of the Organisation at <http://www.oecd.org>.

Comparing our National Pastimes

GOVERNMENT OF CANADA

Number of governments: 36
 Number of Prime Ministers: 20
 Number of Governor Generals: 26
 Number of cabinet ministers (1999): 37
 Longest serving Prime Minister: William Lyon Mackenzie-King (22 years)
 Basic MP and Senator's salary: \$66,900.00
 Number of federal public servants and politicians earning over \$1 million per year: 0
 Salary of Prime Minister: \$139,600
 Total salaries and expense allowances of all MP's and Senators: \$37.6 million
 Number of government departments and central agencies: 22
 Number of MP's and Senators: 301+105= 406
 Percentage of Canadian citizens: 100%
 Cost of Centre Block construction (1916): \$ 12.4 million
 Cost of attending debates in public galleries and of guided tour: \$0
 Number of visitors to Parliament (1997): approximately 500,000 on tour, 1,500,000 on Parliament Hill
 Average TV ratings for 1997 federal election coverage (CBC and SRC combined): 3,197,000

MONTREAL CANADIENS AND NHL*

Number of Stanley cups: 24
 Number of Coaches: 26
 Number of General Managers: 12
 Number of players (1999): 29
 Longest serving Coach: Dick Irvin (15 years)
 Average Montreal player salary: approximately \$1,295,710.00
 Number of Montreal players earning over \$1 million per year: 7
 Salary of Montreal Team Captain: \$4,429,440.00
 Total payroll of Montreal Canadiens: \$45.2 million
 Number of NHL teams: 28
 Number of players in NHL : 644
 Percentage of Canadian players in NHL: 56%
 Cost of Molson Centre construction (1996): \$230 million
 Average ticket price for Montreal games: approximately \$52.15
 Total attendance to Montreal games (1997): 861,082
 Average TV ratings for 1999 Stanley Cup finals coverage (CBC and SRC combined): 2,241,000

* Converted from U.S. to Canadian dollars.

Sources: <http://www.canadiens.com/english/>, <http://www.nhl.com>, National Hockey League, House of Commons, Senate of Canada, <http://www.canada.gc.ca>, Library of Parliament.

From the Cyberzone



The Coming Storm: Genetically Modified Organisms

The quotations below profile vastly different views of the issues and prospects of Genetically Modified Organisms (GMO). This issue is rapidly rising to the fore of the trade, health and sustainability agendas.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE, ANIMAL AND PLANT HEALTH INSPECTION SERVICE: QUESTIONS AND ANSWERS, on-line at http://www.aphis.usda.gov/biotech/Bio_qa.html.

"Some people may not feel comfortable with new technology. They may worry about environmental, social and economic consequences — real or simply feared. Particularly in Europe, these consumer concerns have led to a resistance toward biotechnology-derived plants and food, though not medicine. European consumer concerns may also be bolstered by a historic distrust in their governments' ability to ensure the safety of the food supply after the "mad cow" scare and more recent dioxin contamination. Consequently, European governments have been slow to permit the importation of biotechnology-derived products, even if they have been proven safe to human and animal health and the environment. This has created friction with the United States and other trading partners, who believe sound science should be the basis of regulatory systems.

The failure of other countries to develop consistent and science-based regulatory processes governing biotechnology has the potential to constrain scientific innovation and disrupt trade. USDA (United States Department of Agriculture) recognizes and appreciates differences in the political, social, and cultural situations in countries around the world. However, regulatory processes must be predictable and transparent if they are to be understood and trusted by industry and the public. Therefore, in the context of upcoming World Trade Organization negotiations, USDA would like to work with other nations to ensure that sound science is the cornerstone of any approval process. We also want to facilitate mutual understanding and harmonization of evaluation of risk for the products of biotechnology."

UNITED KINGDOM'S MINISTRY OF AGRICULTURE, FISHERIES, AND FOOD'S FACT SHEET: GENETIC MODIFICATION OF CROPS AND FOOD, on-line at <http://www.maff.gov.uk/food/novel/leaflet1.htm>.

"There is a comprehensive EU wide regulatory framework covering all stages of work with genetically modified organisms (GMOs) designed to protect human health and the environment from initial laboratory work to the sale of products. EC Directive 90/219 controls the 'contained' use of GMOs in the laboratory or in the production facilities (on which the Health and Safety Executive lead). All GMOs (which include GM crops) are subject to a detailed safety evaluation before consent for release into the environment is agreed. The statutory controls under the Environmental Protection Act 1990 and the Genetically Modified Organisms (Deliberate Release) Regulations 1992, as amended, require that before GMOs can be released into the environment, the Secretary of State for the Environment must issue a consent. UK Agriculture Ministers act jointly with the Secretary of State where they have an interest. The independent expert members of the statutory Advisory Committee on Releases into the Environment (ACRE) consider applications to release and market GMOs and they advise Ministers on whether or not a consent should be granted and what conditions should apply.

The legislation outlined above implement EC Directive 90/220 (as amended) which covers both the deliberate release into the environment and the marketing of GMOs. All EU Member States consider marketing consent applications (for the sale of GMOs throughout Europe) before consent is issued."

MONSANTO COMPANY, THE LIFE SCIENCES KNOWLEDGE CENTER: PLANT BIOTECHNOLOGY BASICS on-line at http://www.biotechknowledge.com/showlib_us.php3?2092.

"Biotechnology, which allows the transfer of a gene for specific trait from one plant variety or species

to another, is one important piece of the puzzle of sustainable development.

Experts assert that biotechnology innovations will triple crop yields without requiring any additional farmland, saving valuable rain forests and animal habitats. Other innovations can reduce or eliminate reliance on pesticides and herbicides that may contribute to environmental degradation. While still others will preserve precious groundsoils and water resources.

... Someday, seeds will become the ultimate energy-efficient, environmentally friendly production facilities that can manufacture products which are today made from nonrenewable resources. An oilseed rape plant, for example, could serve as a factory to add beta carotene to canola oil to alleviate the nutritional deficiency that causes night blindness."

GREENPEACE WEB SITE, on-line at <http://www.greenpeace.org/>. Click on "genetic engineering", "Biosafety Protocol", "Introduction", and then on "The Precautionary Principle and the Biosafety Protocol."

"The long-term impacts of releasing GMOs into the environment are still unknown. Increasingly, the short and medium-term negative impacts on ecosystems and human health are being documented.

The very nature of GMOs means that they can spread and accumulate with potentially irreversible impacts. Full scientific certainty or consensus is unlikely at this stage in the development of GMOs and it is therefore necessary to apply precautionary measures and action in this area.

The precautionary principle has long been adopted by the international community as a means to ensure the integrity and protection of biological diversity. It allows for preventive measures to be taken where there is a threat of harm to biological diversity, including human health, even where there is no scientific certainty, consensus or proof of the cause of the harm.

Many countries in Europe (such as Austria, France, Greece, Luxembourg, Norway, and Switzerland) are already applying precautionary action in the area of GMOs through import bans, restrictions and moratoria in relation to certain GMOs. However, many of these countries are already receiving threats from the U.S. and Canada that such precautionary measures are not based on scientific proof, and as such, contrary to international trade rules.

All web sites cited in this issue of Horizons can be conveniently reached through the Policy Research Initiative's web site at <http://policyresearch.gc.ca>.

Symbolism, Community and Society

"The construction of a community or society is not limited to establishing organizations and building material infrastructure to accomplish certain tasks. It is also a symbolic undertaking."

Breton, Raymond. "Intergroup Competition in the Symbolic Construction of Canadian Society" in *Race and Ethnic Relations in Canada*. Oxford University Press, 2nd edition, 1999, pp. 291- 310, p. 293.

BESIDE OURSELVES?

"Canada is essentially closer to the United States than it is to itself."

Paul Krugman. *Geography and Trade*. Cambridge: MIT Press, 1991, p. 2.

WANTED

Ideas

The policy research and ideas environment is in constant change. We are on the look-out for cutting edge research, ideas and knowledge in public policy to profile in *Horizons*. If you know of some noteworthy horizontal policy research, please contact Allen Sutherland at a.sutherland@prs-srp.gc.ca or call (613) 943-2490.

Thanks.

Greenhouse Gas Emissions Trading

Recently, the National Round Table on the Environment and the Economy (NRTEE) released the report, "Canada's Options for a Domestic Greenhouse Gas Emissions Trading Program." The report clearly states that while an emissions trading program will help Canada meet its obligations, it cannot do the job on its own. Other measures, such as standards, taxes or information programs, will be needed alongside any emissions trading program that is adopted. But to meet our Kyoto commitments, "Emissions trading is a way to attain the greatest success for the least cost and to do so in a transparent and equitable manner."

The report identifies political feasibility as one of the critical factors for choosing which emissions trading system to adopt. It identifies other approaches, such as carbon taxes, that may be less of an administrative burden but that fail this political feasibility test.

THE ATTRACTIONS OF EMISSIONS TRADING

In general, emissions trading programs provide a way to reward firms that reduce emissions below a required level, without additional costs to government. Typically, they are designed so that firms either have to achieve the required emissions level, pay others to exceed them by buying emissions credits, or be fined for non-compliance. Firms can then be allocated these credits by generating less emissions than their

target level or by carbon sequestration — "locking up" carbon out of the atmosphere, through measures such as tree planting.

The goal is to put into place economic incentives for firms to reduce emissions, without heavy-handed government intervention. Emissions trading programs are meant to reward the "good" firms that beat their emission targets, giving them additional funds to support further efforts, while "bad" firms pay the cost of their excess emissions. Over time, this means that the cost of producing items is closer to including the cost on society of the associated pollution. Market forces are allowed to act, making the program easier for governments to administer.

CONCERNS ABOUT EMISSIONS TRADING

The problem is that many people question whether licensing and regulating pollution emissions amounts to condoning it. Some are uncertain as to whether the market can succeed in making the prices for emission credits actually reflect the costs of pollution. Critics prefer approaches that would have a more direct impact on the behaviour of firms, such as carbon taxes or subsidies for innovative firms. As mentioned above, however, these alternatives are fiercely resisted by the firms and regions that would be most affected by them.

There is also some question about just how easy it would be to

administer an emissions trading program. Distributing the initial allotments of pollution credits is liable to be highly contentious. Once this is done, governments would still have to set maximum emission levels and ensure that these levels are not exceeded. Without someone policing the system, there would be little incentive for polluters to buy credits from the firms that generate them. As well, there are the issues with emissions measurement, program design and implementation (discussed in the NRTEE report), which would have to be addressed.

ARE CANADIANS READY?

Are Canadians ready for an emissions trading program? It is difficult to predict just how politically acceptable a given program design, or any program design, really is. Previously unseen obstacles may prove to be particularly difficult to overcome. That said, politics remains the "art of the possible," with political will setting out the range of the possible. Under certain conditions, an emissions trading program could be an important element of Canada's climate change agenda.

For more information, see National Round Table on the Environment and the Economy, *Canada's Options for a Domestic Greenhouse Gas Emissions Trading Program*. Renouf Publishing: Ottawa, 1999. Or visit the NRTEE web site at: <http://www.nrtee-trnee.ca>.



Social and Urban Networking

CANADIAN POLICY RESEARCH NETWORKS (CPRN)

<http://www.cprn.com>

The Canadian Policy Research Networks (CPRN) is an independent, non-profit organization that seeks to "create knowledge and lead public debate on social and economic issues important to the well-being of Canadians". CPRN's work is focused around its three research networks: Family, Work, and Health. The organization also undertakes several Corporate Projects that transcend the three and are interconnected with the research emerging from their networks. Prominent examples of such projects are work surrounding societal indicators, the non-profit sector, and the Social Union. Family Network research is focused on policies for young children, family dynamics, and social cohesion. The focus of the Work section is on the changing nature of employment and the way that Canadians are adapting to the new economy. The Health Network places the research emphasis on population health, health services, and international networks in health.

Numerous publications from all three Networks, as well as the Corporate Projects, are available for downloading in the "Publications" section. Another major feature of the site is the easy signup it provides for "e-network" — the email news service of CPRN. It provides short updates from research projects and corporate activities, in addition to notices of new publications, research, and events. For those interested in social policy, the opportunity to receive periodic essays from CPRN President, Judith

Maxwell, on emerging social policy issues should provide ample reason to sign up for the service. Click on the "e-network" heading to sign up.

INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE - INRS

<http://www.inrs-urb.quebec.ca/>

The purpose of the Institut National de la recherche scientifique (INRS) is to produce scientific research applicable to regional and urban problems in Quebec. The Institut offers a Master's and a Ph.D program in urban studies, as well as a Master's degree in urban management analysis and a graduate diploma in social economic analysis of urban infrastructure rehabilitation. Details and descriptions about these programs are available on-line. In the "Activités" section of the web site there is a schedule of lunch-time seminar topics and speakers.

In "Publications", the reader can search the Université du Québec libraries and the recent publications that the INRS has produced. INRS also has made a number of research reports available on-line on topics that relate to urban issues in Quebec, such as the financing of infrastructure in Montreal. Information about ordering working papers can also be found in this section of the site. A searchable directory in the "Recherche Scientifique" section allows the user to search INRS's current research by the researcher's name or by topic. This site is a solid starting point for internet research on urban issues in Quebec.

Risk, Return and the Knowledge Economy in Atlantic Canada

"The challenge thus lies in the fact that often the early stages of development are the period when public policy decisions are the most effective, but at the same time when ignorance as to the outcome is greatest. This

is the position in which Atlantic Canada currently finds itself.

In order to create a positive climate in which to promote growth in high-knowledge sectors, the riskiest but most effective time for appropriate policy action is now."

Holden, Michael. *Report on the Knowledge-Based Economy in Atlantic Canada* Atlantic Provinces Economic Council presented at the "Skills Development in the Knowledge-Based Economy" conference, Moncton, New Brunswick, June 22, 1999.

Eyewitness



Population Health Perspectives: Making Research Work

From October 5-7 in Winnipeg, over 300 health practitioners, researchers and policy makers came together to discuss population health: the idea that most of the things which make us healthy, or unhealthy, lie outside of the formal health care system.

But beyond that basic and perhaps even obvious fact lie the policy questions of how this takes place and what should be done about it. Indeed, one of the problems with "population health perspectives" is that there are so many of them — work stress and unemployment, income and poverty, gender, age and ethnicity, institutional health care and household care, lifestyles and environment — all of these have an impact on a population's health status. But how can the impact be measured, and what policies should be developed as a result?

To examine these questions, the conference was divided into three parts: a set of pre-conference workshops on the availability and use of data sources; the conference itself, with 6 plenary speakers, 14 concurrent sessions and a breakfast presentation; and a post-conference meeting on the research agendas of funding agencies. This structure not only provided opportunities to discuss specific issues around various health determinants, it also allowed academics and policy makers to identify the major bar-

riers to understanding the connections between population health and related policies.

The first plenary illustrated how population health approaches can be taken at global, national or local levels. Charlyn Black (University of Manitoba) opened the conference by noting that the study of population health requires a broader perspective than studying the health of individuals and individual interventions. Research is needed not only to describe, but also to develop policies and then monitor and evaluate their impact. The following speaker, Tom Noseworthy (University of Alberta) also mentioned the upstream, global determinants of population health, such as unsustainable rates of population growth, excess consumption and dependence on technology to mask these effects.

Noseworthy also spoke of population health at the national level: how Canada has performed so impressively in standard measures of mortality, in part due to a public health system that he feels is being dismantled. This national outlook, however, hides disparities "beneath the surface" among population groups, in particular the disparities between income groups that have been somewhat buffered by our social programs. The goal should be an effective redistribution of the *health* impacts, by improving

our understanding of population health, without having to resort to wholesale *income* redistribution.

The third speaker, Rick Roger (Vancouver/Richmond Health Board) showed how population health perspectives can be used at the local level. Of the 6 areas served by the Health Board, the downtown east side of Vancouver has the population with the highest concentration of low income, poor education and death from drugs, alcohol or heart disease. Life expectancy for men is 10 years below the average for British Columbia. To address these multiple problems, the health care system had to go beyond a focus on individuals and critical care. From an original emphasis on HIV incidence, it expanded to action on health determinants (food plans, shelter plans and hotels), including attempts to change risky behaviour (a "buddy system" and information on "safe shooting" for drug users). Although some indicators have improved (the rate of HIV conversion), others have not. It is unclear which interventions have worked and which have not. Roger emphasized that real answers will require longitudinal research, with monitored interventions over time.

One critical barrier to developing and implementing such population health policies, and a recurrent theme at the conference, was the limitations or lack of population health status indica-

tors. Although Canada has made a major investment in comparative reporting, currently led by the Canadian Institute for Health Information (CIHI), many gaps remain. Through broad consultation and the first *National Consensus Conference on Population Health Indicators*, CIHI has developed a framework for health indicators in four areas: health status, non-medical determinants, health system performance and community and health system characteristics. A number of the health status indicators proposed by CIHI, however, are still subject to review for feasibility, comparability, data availability or changes in definition.

Another recurring theme was the need for better understanding of the links between our health and specific determinants. Since the Whitehall studies of the early 1970s, one area of particular interest for population health research has been the influence of work status. Subsequent work has confirmed that the relevant factor is not simply socio-economic status (income). Instead, both social and economic status affect health. Although higher status workers face more demands, they also have a greater degree of control over how to address those demands.

In the session on Work and Health, Wayne Corneil (Health Canada) presented the results of the survey of public service executives (the APEX study), showing that more or less control over their work results in health differ-

Since the Whitehall studies of the early 1970s, one area of particular interest for population health research has been the influence of work status. Subsequent work has confirmed that the relevant factor is not simply socio-economic status (income). Instead, both social and economic status affect health. Although higher status workers face more demands, they also have a greater degree of control over how to address those demands.

ences even between the different levels of executives. Mickey Kerr (Institute for Work and Health) explained how stress displays itself in lower back pain, cardiovascular disease and emotional disorders, while Ron Burke (York University) discussed how today's changed organization of work, with downsizing, reengineering and outsourcing, seems almost designed to heighten stress levels that result in health problems. Again, one of the main problems is with measurement. Terry Bogyo (BC Workers Compensation

Board) noted that it is hard to demonstrate the causal significance of stress, in particular when compensation is an issue, and that organizations are unaware of the cost of stress.

Without this kind of information, how can businesses be persuaded to modify management practices and job design to improve health?

Throughout concurrent sessions on income, communities, the environment and a range of other issues, the conference highlighted the need for better indicators and an improved understanding of how these factors affect our health. On this issue, it was encouraging to hear from Statistics Canada about the next generation of surveys on population health, and on opportunities for linking

administrative data from regional health authorities to the survey results. In essence, this was the point of the Population Health Perspectives Conference: to strengthen the links between statistical research, analysis of the results and incorporation of that analysis into policy development. The conference helped not only to identify the barriers in this process, but also to demonstrate the exciting opportunities available, once these barriers are overcome in the field of population health.

Did you know?



Projections at the End of the Century

"The latest UN projections put world population in 2050 at 8.9 billion, a substantial reduction from the previous estimate of 9.4 billion, due to increased estimates of the lives AIDS will take in Africa and lowered estimates of birth rates in Nigeria."

UN. *World Population Prospects: The 1998 Revision*. New York: December 1998.

"In 1998, almost \$33 billion was spent on-line, nearly three times as much as in 1997. Analysts predict Internet commerce will expand another 13-fold by 2002."

Brown, Lester R., Michael Renner and Brian Halweil. *Vital Signs 1999: The Environmental Trends that are Shaping our Future*. New York: Worldwatch Institute, 1999, p. 94.

"...climate models project that the mean annual global surface temperature will increase by 1-3.5°C by 2100, that global mean sea level will rise by 15-95 cm, and that changes in the spatial and temporal patterns of precipitation would occur. The average rate of warming probably would be greater than any seen in the past 10,000 years, although the actual annual to decadal rate would include considerable natural variability, and regional changes could differ substantially from the global mean value."

Intergovernmental Panel on Climate Change (United Nations Environment Program and World Meteorological Organization). *Summary for Policymakers: The Regional Impacts of Climate Change: An Assessment of Vulnerability*. November 1997.

"One can make few safe predictions, but "there will be more cars on the roads" is one. Over the last 30 years the number of cars registered worldwide has quadrupled from about 120 million to half a billion, and the figure is expected to double again by 2010.

...Engine emissions of new models are expected to be reduced substantially, for example thanks to the fuel efficiency gains of the order of 20% to 40% thought to be achievable over 1990-2010."

OECD. *Future Trends 5: Driving into the 21st Century*. Highlights no. 9, October 1994.

"The World Energy Council (WEC) expects global oil consumption to rise from its current level of 65 million barrels a day to 90 million in 2020, representing an increase equivalent to total 1997 OPEC production. Developing countries are projected to account for half of energy demand in 2020 compared with a third today. The WEC argues that while identified resources are more than adequate to meet growing demand, geopolitical instability could result from a failure to meet the environmental, technological, financial, and institutional challenges associated with accessing and exploiting these resources."

OECD. *Energy in the 21st Century: The Return of Geopolitics?* Highlights no. 17, May 1999.

"With 95% of the 16,000 infected each day living in developing countries, AIDS has become a poor person's disease, taking a heavy toll on life expectancy, reversing the gains of recent decades. For nine countries in Africa, a loss of 17 years in life expectancy is projected by 2010, back to the levels of the 1960's."

UN. *Human Development Report 1999*. New York, 1999, p. 42.

PRS Horizons Team

Editor

Allen Sutherland

Copy Editors

Catherine Larmer Heloise Mitchell

Contributors

Sushma Barewal	Alfred LeBlanc
Tamara Candido	Michael MacKinnon
Jeff Frank	François Marier
Robert Kunimoto	Margaret Moore
Gaétan Lafortune	Tracie Nofle
Linda Lemieux	Roger Roberge
Julie Lindblad	Gita Sud

Design & Layout by:
Zsuzsanna Liko Visual Communication

Horizons is published bi-monthly by the Policy Research Secretariat to share information among the public and private policy research community.

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: a.sutherland@prs-srp.gc.ca
Phone: (613) 947-1956
Fax: (613) 995-6006

© Public Works and Government Services Canada, 1999



Le savez-vous...

Projections jusqu'à la fin du siècle

Impacts of Climate Change: An Assessment of Vulnerability,
 novembre 1997.

« Il est difficile de prévoir quoi que ce soit avec certitude, une exception étant certes la présence accrue de voitures sur les routes. Au cours des 30 dernières années, le nombre de voitures immatriculées à l'échelle mondiale a quadruplé en passant d'environ 120 millions à un demi-milliard; on s'attend même à ce que ce nombre double encore une fois d'ici 2010. [...] »

... Les gaz d'échappement des nouveaux modèles devraient être sensiblement réduits, en raison par exemple des gains d'efficacité énergétique de l'ordre de 20 % à 40 % qu'on s'attend à réaliser entre 1990 et 2010. » [Traduction]

OCDE. *Future Trends 5: Driving into the 21st Century*. Faits saillants, no 9, octobre 1994

« Le Conseil mondial de l'énergie (CME) s'attend à ce que la consommation mondiale de pétrole, qui est actuellement de 65 millions de barils par jour, atteigne 90 millions de barils en 2020; cette augmentation équivaut à la production totale des membres de l'OPEP en 1997. En 2020, la demande des pays en développement correspondrait à la moitié de la demande énergétique mondiale, alors qu'elle en représente actuellement le tiers. D'après le CME, les ressources connues suffiront amplement à satisfaire à la demande croissante, mais l'instabilité géopolitique pourrait empêcher de relever les défis environnementaux, technologiques, financiers et institutionnels que posent l'accès à ces ressources et leur exploitation. » [Traduction]

OCDE. *Energy in the 21st Century: The Return of Geopolitics?* Faits saillants, no 17, mai 1999.

« D'après les dernières projections de l'ONU, la population mondiale atteindra 8,9 milliards d'habitants en 2050, soit beaucoup moins que le nombre antérieurement prévu de 9,4 milliards, en raison d'une révision à la hausse du nombre prévu de décès attribuables au SIDA qui se poursuitront en Afrique et d'une baisse des taux de naissances prévus au Nigeria. » [Traduction]

ONU. *World Population Prospects: The 1998 Revision*. New York, décembre 1998.

« En 1998, les consommateurs ont dépensé près de 33 millions de dollars en ligne, soit presque trois fois plus qu'en 1997. Les analystes s'attendent à ce que d'ici 2002, le volume du commerce électronique soit multiplié par un facteur de 13. » [Traduction]

Brown, Lester R., Michael Renner et Brian Halweil. *Vital Signs 1999: The Environmental Trends that are Shaping our Future*. New York, World-watch Institute, 1999, p. 94.

« ...d'ici 2100, selon les modèles climatiques, la température annuelle moyenne à la surface du globe augmentera de 1 à 3,5° C, le niveau de la mer moyen sera de 15 à 95 cm plus élevé et il se produira des changements dans les cycles spatiaux temporels des précipitations. Le taux moyen de réchauffement dépassera probablement tout niveau enregistré au cours de 10 000 dernières années; toutefois, le taux année-décennie réel traduira sans doute une grande variabilité naturelle et les changements régionaux différeront peut-être sensiblement de la valeur mondiale moyenne. » [Traduction]

Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Programme des Nations unies pour l'environnement et Organisation météorologique mondiale), *Summary for Policy-makers: The Regional*

« Le SIDA est devenu une maladie des pauvres, puisque 95 % des 16 000 personnes contaminées vivent dans des pays en développement. Ce virus réduit fortement l'espérance de vie gagnée au cours des trois dernières décennies. On prévoit une perte de 17 années d'espérance de vie dans neuf pays d'Afrique d'ici 2010, soit un retour au niveau des années soixante. » [Traduction]

ONU, *Rapport mondial sur le développement humain*, New York, 1999, p. 42.

Éditeur

Allen Sutherland

Éditeurs de rédaction

Catherine Larmer Heloise Mitchell

Collaborateurs

Sushma Bawarel Alfred LeBlanc
 Tamara Candido Michael MacKinnon
 Jeff Frank François Martier
 Robert Kunimoto Margaret Moore
 Gaëtan Lafortune Tracey Nofle
 Linda Lemieux Roger Roberge
 Julie Lindblad Gita Sud

Conception et mise en page : Zuzanna Liko Visual Communication

Horizons est publié à tous les deux mois par le Secrétariat de la recherche sur les politiques, dans le but de favoriser l'échange de renseignements entre les chercheurs de l'Intérieur et de l'extérieur de l'administration publique fédérale qui s'intéressent aux politiques. Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement ou les changements d'adresse, voici nos coordonnées:

Courriel : a.sutherland@prps-srp.gc.ca
 Téléphone : (613) 947-1956
 Télécopieur : (613) 995-6006

Lors de la séance consacrée au travail et à la santé, Wayne Cornett, de Santé Canada, a présenté les résultats d'un sondage mené auprès des hauts fonctionnaires. Cette étude de l'APEX révèle que la capacité de contrôler les résultats obtenus peut se traduire par des différences au niveau même que la méconnaissance des effets du stress dans certaines organisations. Faute de données comment peut-on convaincre les entreprises de changer leurs pratiques de gestion et à faire intervenir les risques pour la santé dans les descriptions de fonctions?

Tout au long des séances consacrées au revenu, aux communautés, à l'environnement et à diverses autres questions, les participants ont insisté sur la nécessité de trouver de meilleurs indicateurs et de mieux comprendre comment ces facteurs peuvent agir sur notre santé.

On ne peut que se réjouir de ce que semble nous réserver la prochaine génération des sondages menés par Statistique Canada sur la santé de la population, ainsi que des possibilités offertes d'en comparer les résultats avec les données fournies par les services de santé régionaux. Tel était essentiellement la raison d'être de cette conférence consacrée aux Perspectives sur la santé de la population : établir des liens plus solides entre la recherche statistique, l'analyse des résultats et leur application en cours d'élaboration des politiques. Elle a contribué non seulement à repérer les obstacles à ce processus, mais aussi à mettre en lumière les innombrables possibilités qui nous sont offertes des que ces obstacles en matière de la population sur la santé ont été franchis.

Depuis les études de Whitehall, au début des années 70, les chercheurs se sont intéressés de très près à la situation relative à l'emploi. Des études postérieures ont confirmé que ce sont le statut social et statut économique, et non strictement la condition socio-économique qui peut le plus influencer sur notre état de santé. Les exigences sont sans doute plus élevées pour les travailleurs dont le statut est plus élevé, mais il faut bien dire aussi qu'ils sont davantage en mesure de décider des moyens de répondre à ces exigences.

plus fréquemment abordés durant la conférence — est la rareté, sinon l'absence d'indicateurs sur la situation de la santé de la population. En dépit des efforts majeurs consacrés à la production de rapports comparatifs, principalement sous la direction de l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS), bon nombre de lacunes subsistent. Ce vaste exercice de consultation, de même que sa première Conférence nationale de concertation sur les indicateurs de la santé de la population, ont permis à l'ICIS de mettre au point un cadre de travail relativement à l'état de santé, aux déterminants non médicaux, à la performance du régime de soins, et aux caractéristiques du soins communautaires. Un certain nombre des indicateurs proposés par l'ICIS continuent d'être scrutés sous différents angles — faisabilité, comparabilité, disponibilité des données, redéfinition.

La nécessité de mieux comprendre les liens qui existent entre notre santé et certains déterminants a également été abordée.

Depuis les études de Whitehall, au début des années 70, les chercheurs se sont intéressés de très près à la situation relative à l'emploi. Des études postérieures ont confirmé que ce sont le statut social et statut économique, et non strictement la condition socio-économique qui peut le plus influencer sur notre état de santé. Les exigences sont sans doute plus élevées pour les travailleurs dont le statut est plus élevé, mais il faut bien dire aussi qu'ils sont davantage en mesure de décider des moyens de répondre à ces exigences.

de l'état de santé, même aux niveaux supérieurs. Mickey Kerr, de l'Institut de recherche sur le travail et la santé, a établi un lien entre le stress et les maux de dos, les maladies cardiovasculaires et les troubles émotifs. Dans une discussion sur les changements organisationnels — compressions de l'effectif, restructuration, impartition —, Ron Burke, de l'Université York, a clairement indiqué que ces changements semblent presque avoir été conçus pour hausser notre niveau de stress, et donnent lieu à divers problèmes de santé. À cet égard aussi, l'une des principales

27



Perspectives sur la santé de la population : mettre à profit la recherche

liens qui existent entre la santé de la population et les politiques connexes.

l'ayant rien à voir avec une redistribution, cette nouvelle répartition

Le troisième conférencier, Rick

Roger, du conseil de santé de Vancouver/Richmond, a exploré le thème des perspectives sur la santé de la population du point de vue des localités. Sur les six quartiers desservis par son

conseil, le centre-ville est de Vancouver est celui où le revenu et la scolarité sont à leur plus bas niveau et où le taux de mortalité due à la consommation de drogues et d'alcool ou à des

maladies cardio-vasculaires est le plus élevé. L'espérance de vie des hommes y est inférieure de dix ans à la moyenne pour toute la Colombie-Britannique. Pour s'attaquer à ces

divers problèmes, le système de soins de santé a dû dépasser le seul niveau des soins aux particuliers et aux

malades en phase critique. La priorité accordée à l'incidence du VIH a fini par s'étendre aux mesures dictées par les déterminants de la santé (plans de

lutte contre la faim, planification d'abris, hôtels), y compris les efforts déployés pour changer les comportements à risques (système de surveillance mutuelle, information sur les

modes d'infection sans risques à l'attention des toxicomanes). Même si divers indicateurs laissent croire à une certaine amélioration, le taux de conversion du VIH, par exemple, ne permet de distinguer les interventions qui se sont révélées efficaces de

celles qui n'ont rien donné. Comme l'a souligné Roger, seuls une étude longitudinale et un suivi des interventions permettront d'obtenir les

réponses que l'on souhaite. L'un des principaux obstacles à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques sur la santé de la population — et aussi l'un des thèmes les

Du 5 au 7 octobre, à Winnipeg, plus que 300 professionnels de la santé, chercheurs et artisans des politiques

se sont réunis pour discuter la santé de la population. La conclusion à laquelle ils sont arrivés est que la majorité des éléments favorables ou contraires à une bonne santé échappent au système officiel de soins de santé.

Cela dit, au-delà de cette vérité fondamentale, évidente même, se trouvent d'autres questions en matière de politiques : comment justifier cet état de fait, et quelles mesures devons-nous prendre à cet égard?

L'un des problèmes inhérents aux « perspectives sur la santé de la population » résident justement dans la très grande multiplicité des déterminants de notre santé — stress lié au travail, chômage, revenu et pauvreté, appartenance ethnique, soins de

santé en établissement ou à la maison, mode de vie, environnement. Mais comment peut-on en mesurer l'impact, et à partir de là, quelles politiques devraient être mises en place?

Pour examiner ces questions, la conférence était divisée en trois parties : une série d'ateliers préliminaires sur la disponibilité et l'utilisation des sources; la conférence proprement

ditte, dont le programme prévoit six plénières avec conférenciers invités, quatorze séances simultanées et une présentation durant le petit déjeuner, une rencontre post-conférence devant

porter sur le programme de recherche des organismes de financement. En plus d'offrir la possibilité de discuter de chacun des déterminants précités sous leurs différents aspects, cette structure permettait aux universitaires et aux artisans des politiques d'identifier les principaux obstacles à une meilleure compréhension des

La première plénière mettrait l'accent sur les approches possibles à l'échelle mondiale aussi bien que nationale ou locale. Charlyn Black, de l'Université du Manitoba, a donné le coup d'envoi en soulignant que

l'étude de la santé de la population requiert une perspective plus large que celle de la santé des particuliers et des interventions individuelles. La recherche doit permettre non seulement de cerner les politiques qui

s'imposent vraiment, mais aussi de les élaborer, puis d'en surveiller et d'en évaluer l'impact. Le conférencier suivant, Tom Noseworthy, de l'Université de l'Alberta, a également parlé des déterminants en amont, à l'échelle du globe — des taux insoutenables de

croissance démographique, une consommation excessive (allant jusqu'à la dépendance) des technologies susceptibles de masquer ces effets. Noseworthy a également

discuté la situation de la santé de la population au pays, et plus particulièrement de l'impressionnante performance du Canada selon les indicateurs courants du taux de mortalité, performance due en partie à un système public de soins de santé que, d'après lui, nous traversons maintenant à l'abaissement. Celle-ci masque

toutefois les disparités sous-jacentes entre différents groupes, notamment celles que l'on observe dans les regroupements fondés sur le revenu et qui ont été quelque peu atténuées par nos programmes sociaux. Notre but devrait être le développement d'un système pour répartir autrement les impacts sanitaires du fait d'une

meilleure compréhension de tout ce qui se rapporte à la santé de la population — et aussi l'un des thèmes les



Réseautage en matière des politiques sociales et urbaines

RÉSEAUX CANADIENS DE RECHERCHE EN POLITIQUES PUBLIQUES (RCRPP)

<http://www.cpm.com>

Les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP) forment un organisme indépendant à but non lucratif ayant pour mission « de créer des connaissances et d'orienter le débat public sur des questions économiques et sociales qui ont une importance déterminante pour le bien-être des Canadiens ». Les travaux gravitent autour de trois pôles de recherche : la famille, le travail et la santé. L'organisme entend aussi plusieurs projets corporatifs qui transcendent ces trois thèmes et sont liés aux initiatives de recherche des réseaux. Mentionnons par exemple les projets intéressant les indicateurs sociaux, le secteur à but non lucratif et l'union sociale. La recherche du réseau de la « famille » est axée sur les politiques relatives aux jeunes enfants, la dynamique de la famille et la cohésion sociale. La section du « travail » porte sur l'évolution de l'emploi et l'adaptation des Canadiens à l'économie nouvelle. Le réseau de la « santé » met quant à lui l'accent sur la santé de la population, les services de santé et les réseaux internationaux de santé.

De nombreuses publications produites par les trois réseaux ou découlant des projets corporatifs peuvent être téléchargées à la section « Publications » du site. Un autre trait important du site est la facilité d'inscription qu'il offre pour « e-network », c'est-à-dire le service de nouvelles par courriel des RCRPP. Il fournit de brèves mises à jour sur les projets de recherche et activités corporatives, en plus d'annoncer des nouveautés en matière de publications, recherches et activités. La possibilité de recevoir les mises périodiques de la présidente des RCRPP, Judith Maxwell, sur des enjeux en matière de des politiques

« Tout le défi réside donc dans le fait que c'est souvent au début du processus de l'élaboration des politiques publiques que les décisions sont les plus efficaces, mais c'est en ce moment que l'ignorance des résultats est à son plus haut niveau. Le Canada atlantique se trouve

actuellement dans cette situation. Pour créer un climat propice à la croissance des secteurs à forte concentration de connaissances, le moment idéal, mais également le plus risqué, pour mettre en œuvre des politiques, c'est maintenant. » [Traduction]

Risque, rendement et l'économie du savoir au Canada atlantique

Holden, Michael. Report on the Knowledge-Based Economy in Atlantic Canada. Conseil économique des provinces de l'Atlantique, rapport présenté à la conférence Le développement des compétences dans une économie axée sur le savoir. Moncton, New Brunswick, le 22 juin 1999.

L'Institut national de la recherche scientifique (INRS) a pour vocation de produire des recherches scientifiques s'appliquant aux problèmes régionaux et urbains au Québec. Il offre un programme de maîtrise et de doctorat en études urbaines, un programme de maîtrise en analyse et gestion urbaines et un diplôme d'études supérieures en analyse socio-économique de la réhabilitation des infrastructures urbaines. On peut obtenir des détails et une description de ces programmes en ligne. La section « Activités » du site inclut un horaire des déjeuners-séminaires présentés par l'Institut, qui indique les sujets et conférenciers.

La section « Publications » permet d'effectuer des recherches dans les bibliothèques de l'Université du Québec et les publications récentes de l'INRS. On peut également obtenir en ligne un certain nombre de rapports de recherche sur des sujets liés aux enjeux urbains au Québec, comme le financement des infrastructures et les délais d'intervention contre les incendies à Montréal. La section indique également comment commander des documents de travail. Le répertoire consultable de la section « Recherche scientifique » permet d'explorer les documents de recherche actuels de l'INRS par chercheur et par sujet. Ce site est un bon point de départ pour effectuer des recherches sur l'Internet portant sur les enjeux urbains au Québec.

INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE — INRS

<http://www.inrs-urb.uquebec.ca/>

Les personnes qui s'intéressent aux politiques sociales de s'abonner au service. Pour s'inscrire, il suffit de cliquer sur « e-network ».

Échange de droits d'émission de gaz à effet de serre

les plus touchées s'opposent à ces solutions de rechange.

On s'interroge aussi sur la facilité avec laquelle on pourrait administrer un programme d'échange de crédits d'émission. La répartition des quotas initiaux de crédits de pollution risque d'être très controversée. Même après, les gouvernements seraient tenus de fixer des niveaux d'émissions maximaux et de veiller à ce qu'ils ne soient pas dépassés. En l'absence d'un mécanisme de surveillance, les politiques ne seront guère incitatives à acheter des crédits auprès des entreprises qui les produisent. Il faudrait aussi se pencher sur les aspects de la mesure des émissions, de la conception du programme et de la mise en oeuvre de celui-ci, dont il est question dans le rapport de la TNREB. Des modifications minimales dans un régime d'échange de crédits d'émission peuvent avoir une incidence considérable sur l'efficacité du programme.

LES CANADIENS SONT-ILS PRÊTS?

Les Canadiens sont-ils prêts à accepter un programme d'échange de droits d'émission? Il est difficile de déterminer l'acceptabilité sur le plan politique d'un plan de programme donné, ou d'ailleurs de n'importe quel plan. Il peut se révéler particulièrement difficile de surmonter des obstacles imprévus. Cela dit, la politique demeure l'« art du possible », la volonté politique étant ce qui détermine les limites du possible. À certaines conditions, un programme d'échange de droits d'émission pourrait constituer un élément important du programme adopté par le Canada pour faire face aux changements climatiques.

Renseignements supplémentaires : Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, Programme canadien d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre : Options envisagées, Éditions Renouf, Ottawa, 1999. Ou visiter le site Internet de la TNREB à www.tnree-trnee.ca.

d'émissions requis, payer d'autres entreprises pour dépasser le niveau en question en achetant des crédits d'émission ou accepter de payer des amendes pour non-conformité. Les entreprises peuvent ensuite se voir attribuer ces crédits en produisant une quantité d'émissions inférieure à leur niveau cible ou en ayant recours à des méthodes de séquestration du carbone, c'est-à-dire en empêchant le carbone de pénétrer dans l'atmosphère, par exemple par la plantation d'arbres.

Il s'agit d'offrir des incitatifs économiques afin d'encourager les entreprises à réduire leurs émissions sans une intervention sévère de la part de l'État. Les programmes d'échange de crédits d'émission visent à récompenser les « bonnes » entreprises qui dépassent leurs objectifs en matière d'émission en leur versant des fonds additionnels pour appuyer d'autres mesures, tout en obligeant les « mauvaises » entreprises à absorber le coût de leurs émissions excessives. Comme les forces du marché ont libre cours, il est plus facile pour les gouvernements d'administrer le programme.

PRÉOCCUPATIONS LIÉES À L'ÉCHANGE DE CRÉDITS D'ÉMISSION

Beaucoup de personnes se demandent toutefois si la réglementation des émissions et l'établissement d'un système d'octroi de permis à cet égard ne reviendrait pas en fait à encourager la pollution, puis on laisse en quelque sorte les entreprises « payer pour polluer » l'environnement. Certaines personnes doutent de la capacité du marché de faire en sorte que le prix des crédits d'émission traduise le coût de la pollution. Les détracteurs de cette approche préfèrent des solutions qui ont un impact plus direct sur le comportement des entreprises, comme l'imposition de taxes sur les émissions de carbone ou l'octroi de subventions aux entreprises novatrices. Toutefois, comme nous l'avons déjà signalé, les entreprises et les régions qui seraient

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TNREB) a publié récemment un rapport intitulé *Programme canadien d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre : Options envisagées*. Le rapport de la TNREB précise bien que même si un programme d'échange de droits d'émission aidera le Canada à respecter ses obligations, il ne suffira pas à atteindre cet objectif. Il faudra en effet recourir à d'autres mesures, comme des normes, des taxes ou des programmes d'information, pour appuyer tout programme d'échange de droits d'émission qui est adopté. Mais pour ce qui est de respecter les engagements que nous avons pris à Kyoto : « L'échange de droits d'émission est une façon d'atteindre les meilleurs résultats possibles au moindre coût, et de manière plus équitable et transparente. »

Selon le rapport, la faisabilité politique est un des facteurs critiques dans le choix d'un système d'échange de droits d'émission. On y décrit d'autres formules, comme l'imposition de taxes sur le carbone, qui peuvent entraîner un fardeau administratif moindre mais qui ne satisfont pas à ce critère de faisabilité politique. Toutefois, les auteurs du rapport semblent en même temps prendre pour acquis que les Canadiens considèrent déjà l'échange de crédits de réduction d'émissions comme la meilleure façon de respecter les engagements que nous avons pris à Kyoto et ils ne présentent par conséquent pas les arguments en faveur de cette solution.

LES ATTRAITS DE L'ÉCHANGE DE DROITS D'ÉMISSION

En général, les programmes d'échange de droits d'émission constituent un moyen de récompenser les entreprises qui ramènent leurs émissions en dessous d'un niveau établi, sans entraîner une augmentation des coûts pour l'État. Ces programmes sont conçus de telle façon que les entreprises doivent atteindre le niveau

Les répercussions à long terme de l'accumulation des OGM dans l'environnement ne sont toujours pas connues. De plus en plus toutefois, leurs effets négatifs sur les écosystèmes et la santé humaine sont documentés.

De par leur nature, les OGM peuvent se répandre et s'accumuler facilement, d'où les risques de dommages irréversibles. Comme la certitude scientifique ou le consensus est peu probable à ce stade du développement des OGM, il faut prendre des mesures de précaution.

Pour assurer l'intégrité et la protection de la biodiversité, la communauté internationale s'entend depuis longtemps pour appliquer le principe de précaution.

Autrement dit, on prendra des mesures préventives même si l'on ne dispose pas de certitude scientifique, de consensus ou de preuve de la cause du danger pour la biodiversité, y compris la santé humaine.

De nombreux pays européens (Autriche, France, Grèce, Luxembourg, Norvège et Suisse) ont déjà pris des précautions en interdisant l'importation de certains produits ou en imposant des restrictions et des moratoires concernant certains OGM. Toutefois, beaucoup ont déjà été prévenus par les B.-U. et le Canada que ces précautions ne reposent sur aucune certitude scientifique et sont donc contraires aux règles du commerce international.

Tous les sites web mentionnés dans le présent numéro d'*Horizons* sont facilement accessibles à partir du site web du Projet de la recherche sur les politiques, à l'adresse <http://recherchepolitique.gc.ca>.

Avis de recherche :

Des idées

Le domaine de la recherche et des idées sur les politiques ne cesse d'évoluer. C'est pourquoi nous sommes toujours à l'affût de recherches, d'idées et de découvertes avant-gardistes au sujet des politiques que nous pourrions traiter dans *Horizons*. Si vous avez vent de recherches horizontales, intéressantes sur les politiques, veuillez entrer en communication avec nous à sutherland@prs.snp.gc.ca.

Merci.

SITE WEB DE L'ENTREPRISE MONSANTO, THE LIFE SCIENCES KNOWLEDGE CENTER: PLANT BIOTECHNOLOGY BASICS

<http://www.biotechknowledge.com/showlib-us.php3?2092>

« La biotechnologie, qui permet le transfert du gène d'un trait particulier entre variétés ou espèces de plantes, est une importante pièce du puzzle du développement durable.

Les experts affirment que les innovations en biotechnologie permettront de tripler les rendements de culture sans ajouter de terres agricoles et d'épargner ainsi les précieuses forêts pluviales et les habitats fauniques. D'autres innovations peuvent réduire ou éliminer le recours aux pesticides et aux herbicides qui contribuent peut-être à la dégradation de l'environnement. D'autres encore préserveront les sols et les ressources en eau.

[...] Un jour, les semences deviendront les suprêmes établissements de production. Écologiques et consommant peu d'énergie, elles pourront fabriquer des produits qui proviennent aujourd'hui de ressources non renouvelables. Ainsi, une plante oléagineuse pourrait servir à enrichir l'huile de colza de bêta-carotène pour remédier à la carence alimentaire qui cause la cécité nocturne.

SITE WEB DE GREENPEACE

<http://www.greenpeace.org/>

Cliquez sur « genetic engineering », « Biosafety Protocol », « Introduction » puis « The Precautionary Principle and the Biosafety Protocol ».

Symbolisme, communauté et société

« La mise en place d'une communauté ou d'une société ne consiste pas uniquement en l'établissement d'organisations et la construction d'une infrastructure matérielle pour accomplir certaines tâches. Elle est aussi une entreprise symbolique. » [Traduction]

Bretton, Raymond. « Intergroup Competition in the Symbolic Construction of Canadian Society » dans *Race and Ethnic Relations in Canada*, Oxford University Press, 2^e édition, 1999, p. 291-310, p. 293.

Et nous-mêmes ?

« Le Canada est essentiellement plus proche des États-Unis que de lui-même. »

Paul Krugman. *Geography and Trade*. Cambridge: MIT Press, 1991, p. 2.

Dans le web



Les organismes génétiquement modifiés : un orage qui se dessine à l'horizon

Les citations ci-dessous renferment des points de vue très différents au sujet des organismes génétiquement modifiés (OGM). De plus en plus, cette question est au centre des discussions portant sur le commerce, la santé et même la durabilité.

SITE WEB DU MINISTÈRE AMÉRICAIN DE L'AGRICULTURE, ANIMAL AND PLANT HEALTH INSPECTION SERVICE: QUESTIONS AND ANSWERS
<http://www.aphis.usda.gov/biototech/Bio-qa.html>

« La nouvelle technologie peut susciter des appréhensions chez certaines personnes. Elles peuvent en croire les conséquences environnementales, sociales et économiques — réelles ou appréhendées. En Europe en particulier, ces préoccupations des consommateurs se sont traduites par une résistance à l'égard des plantes et des aliments dérivés de la biotechnologie, mais non des médicaments. Les préoccupations des consommateurs européens sont peut-être accrues par une méfiance historique quant à la capacité de l'État de veiller à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire à la suite de la panique de la maladie de la « vache folle » et de la contamination plus récente à la dioxine. Par conséquent, les gouvernements européens ont été lents à permettre l'importation de produits dérivés de la biotechnologie, même lorsqu'il a été prouvé qu'ils sont sans danger pour la santé humaine et animale et pour l'environnement. Cette attitude est une source de tensions avec les États-Unis et d'autres partenaires commerciaux, qui considèrent que les systèmes réglementaires doivent s'appuyer sur des principes scientifiques objectifs.

Le défaut de certains pays d'élaborer des processus réglementaires cohérents et fondés sur des principes scientifiques dans le domaine de la biotechnologie risque d'entraver l'innovation scientifique et de perturber le commerce. Le ministère de l'Agriculture des États-Unis reconnaît et apprécie les différents contextes politiques, sociaux et culturels qui régissent dans les pays du monde entier. Toutefois, les processus réglementaires doivent être prévisibles et transparents pour être compris et pour inspirer la confiance de l'industrie et du public. Par conséquent, en prévision des prochaines négociations de l'Organisation mondiale du commerce, le ministère de l'Agriculture aimerait travailler avec d'autres pays à faire en sorte que des principes scien-

titiques objectifs soient à la base de tout processus d'approbation. Nous tenons également à faciliter la compréhension mutuelle et l'harmonisation de l'évaluation des risques associés aux produits de la biotechnologie. » [Traduction]

FICHE DE RENSEIGNEMENTS DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHES ET DE L'ALIMENTATION DU ROYAUME-UNI : ALIMENTS ET PLANTES CULTIVÉES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS
<http://www.maff.gov.uk/food/novel/leaflet1.htm>

« Un cadre réglementaire à l'échelle de l'UE (l'Union Européenne) régissant toutes les étapes de la production d'organismes génétiquement modifiés (OGM) vise à protéger la santé humaine et l'environnement, depuis les travaux préliminaires en laboratoire jusqu'à la vente des produits. La Directive 90/219 de la CE contrôle l'utilisation des OGM en laboratoire ou dans les établissements de production (sous l'autorité de l'exécutif en matière de santé et de sécurité). Tous les OGM (y compris les cultures transgéniques) font l'objet d'une évaluation approfondie de la sécurité avant que leur dissémination dans l'environnement ne soit autorisée. Les textes modifiés de la loi de 1990 sur la protection de l'environnement et le règlement de 1992 sur les organismes génétiquement modifiés (dissémination volontaire) précisent que l'autorisation du secrétaire d'État à l'Environnement doit être obtenue avant la dissémination d'OGM dans l'environnement. Les ministres de l'Agriculture du Royaume-Uni agissent conjointement avec le secrétaire d'État lorsqu'il y a lieu. Les membres indépendants experts du comité consultatif législatif sur les disséminations dans l'environnement (ACRE) examinent les demandes de dissémination et de commercialisation d'OGM et ils conseillent les ministres sur l'opportunité d'accorder l'autorisation demandée et sur les conditions à fixer.

Les textes législatifs susmentionnés sont conformes à la Directive 90/220 de la CE (modifiée) qui s'applique autant à la dissémination volontaire dans l'environnement qu'à la commercialisation des OGM. Tous les États membres de l'UE examinent les demandes d'autorisation de commercialisation (pour la vente d'OGM dans l'ensemble de l'Europe) avant que l'autorisation ne soit accordée. » [Traduction]

biens et services. Ses démarches incluent des initiatives en vue d'intégrer la politique commerciale aux politiques sur l'environnement et la concurrence, et de préparer les pays membres aux négociations multilatérales prochaines, e.g. Accord général sur le commerce des services. Pour obtenir des renseignements supplémentaires, veuillez consulter le rapport annuel 1998 de l'OCDE et les activités des diverses composantes de l'organisation à <http://www.oecd.org>.

sur une notion de la prospérité qui intègre la croissance économique au contexte de l'environnement et de la qualité de vie. L'Organisation poursuit ses travaux sur des questions comme les changements climatiques et leurs répercussions, ainsi que sur les politiques qu'il faudrait adopter à cet égard.

LIBÉRALISATION DU COMMERCE

L'OCDE a acquis une capacité multidisciplinaire unique pour débattre des questions intéressant le commerce et analyser des obstacles traditionnels et nouveaux à l'accès aux marchés des

et la sécurité, ainsi que les mesures qui pourraient être prises sur ces plans. Elle explore également les répercussions économiques et sociales générales de cette nouvelle activité, notamment sur les emplois, l'éducation et la santé. Étant donné l'interdépendance de ces enjeux, l'OCDE et le gouvernement du Canada ont tenu en octobre 1998 une conférence ministérielle sur le commerce électronique.

DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le travail de l'OCDE dans le domaine du développement durable est basé

Comparaison de nos passe-temps nationaux

CANADIENS DE MONTRÉAL / LNH

Nombre de Coupes Stanley : 24
Nombre d'entraîneurs : 26
Nombre de gérants généraux : 29
Nombre de joueurs (1999) : 28
Entraîneur au mandat le plus long : Dick Irvin (15 ans)
Salaire moyen d'un joueur des Canadiens : 1 295 710 \$
Nombre de joueurs des Canadiens gagnant plus d'un million de dollars (US) par année : 9
Salaire du capitaine de l'équipe (1999) : 4 429 440 \$
Coût de l'ensemble des traitements et salaires des Canadiens : approximativement 45,2 millions de dollars
Nombre d'équipes dans la LNH (1999) : 28
Nombre de joueurs dans la LNH (1999) : 644
Pourcentage de joueurs canadiens dans la LNH (1999) : 56 %
Coût de construction du Centre Molson (1996) : 230 millions de dollars
Prix moyen d'un billet pour un match des Canadiens : 52,15 \$
Assistance totale aux matchs disputés à Montréal (1997) : 861 082 personnes
Les indices moyens pour les finales de la Coupe Stanley de 1999 (CBC et SRC ensemble : 2 241 000

Nombre de gouvernements : 36
Nombre de premiers ministres : 20
Nombre de gouverneurs généraux : 26
Nombre de ministres (1999) : 37
Premier ministre au mandat le plus long : William Lyon Mackenzie-King (22 ans)
Salaire de base des députés et des sénateurs : 66 900 \$
Nombre de fonctionnaires fédéraux et de personnalités politiques gagnant plus de 1 million de dollars par année : 0
Salaire du premier ministre : 139 600 \$
Coût total des salaires et compte de dépense de tous les MPs et sénateurs : approximativement 37,6 millions de dollars
Nombre de ministères et d'organismes centraux du gouvernement (1999) : 22
Nombre de députés et de sénateurs (1999) : 301+105 = 406
Pourcentage de citoyens canadiens : 100 %
Coût de construction de l'édifice du Centre (1916) 12,4 millions de dollars
Coût à l'individu de voir les débats en les galeries publiques et du tour guide de Parlement : 0 \$
Nombre de visiteurs au Parlement : environ 500 000 en visite guidée, 1 500 000 sur la colline parlementaire.
Les indices moyens de la télévision pour les élections fédérales de 1997 (CBC et SRC ensemble : 3 197 000

* En dollars canadiens, converti de dollars américains.
Sources : <http://www.canadiens.com>, <http://www.nsa.com>, Ligue nationale de hockey, Chambre des communes, Sénat du Canada, <http://www.canada.gc.ca>, Bibliothèque du Parlement

Recherches sur les politiques horizontales : exemples de l'OCDE

Depuis quelques années, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) mène un certain nombre de projets de recherche sur les politiques horizontales. Comme au Canada, la tendance à une coordination accrue des recherches sur les politiques entre les différents secteurs traduit le fait que la plupart des questions n'intéressent pas qu'un seul secteur ou ministère. À l'OCDE, la tendance à l'intégration des politiques traduit également les vus de l'actuel secrétaire général, Donald Johnston, pour qui le rôle de l'OCDE consiste à « aider les gouvernements à trouver un juste milieu dans le paradigme tri-angulaire que forment la croissance économique, la stabilité sociale et un bon gouvernement ».

Bien que les nombreux projets horizontaux entrepris par l'OCDE couvrent une vaste gamme de questions distinctes, ils traduisent tous une tentative d'ajouter à la dimension traditionnelle des travaux de l'Organisation axée sur le « rendement économique » des dimensions nouvelles liées aux répercussions sociales, environnementales et de qualité de vie en général des questions d'orientation. Sous ce rapport, l'OCDE a influencé le plus les débats sur la politique d'intérêt public des pays membres quand elle a intégré le plus possible les dimensions économique et sociale des dossiers à l'étude, par exemple celui du vieillissement de la population. Par contre, dans les domaines où il n'y a pas eu intégration des politiques, il s'est révélé très difficile pour l'OCDE de recueillir un appui public pour ses recommandations. L'opposition récente à l'accord multilatéral sur l'investissement, qui ne relèterait pas une grande intégration des préoccupations sociales

et environnementales, est un bon exemple. Plusieurs projets horizontaux importants entrepris par l'OCDE traduisent les priorités de recherche actuelles énoncées dans le cadre du Projet de recherche sur les politiques. Cela n'a rien d'étonnant étant donné que les questions et pressions que connaissent les Canadiens et leurs gouvernements sont semblables à celles que connaissent de nombreux autres citoyens et gouvernements des pays membres de l'OCDE. Les démarches précoces de collaboration formelle entre le Canada et l'OCDE sur des questions horizontales, dans des domaines comme le commerce électronique et le vieillissement de la population, se sont révélées très fructueuses. Étant donné que tant l'OCDE que le Canada s'organisent pour étudier les questions horizontales de manière plus intégrée, on devrait assister à une multiplication des occasions d'échanger des renseignements, des conseils et des expériences.

Voici à titre indicatif une liste des activités de recherche horizontale de l'OCDE. Le fait est que les chercheurs doivent comprendre les possibilités et lumières nouvelles que peut susciter un examen de la dimension comparée de leur travail par la mise à profit des sources de recherche internationales et leur adaptation à des circonstances économiques, culturelles et sociales particulières.

Exemples d'activités horizontales de l'OCDE VIELLISSEMENT DE LA POPULATION

Les travaux multidimensionnels de l'OCDE ont exploré les vastes répercussions nationales et internationales

du vieillissement de la population. Dans un rapport de 1998 destiné aux ministres de l'OCDE et intitulé *Main-tenir la prospérité dans une société vieillissante*, des changements de politiques étaient recommandés afin d'atténuer les pressions économiques et sociales prévues. Le rapport recommandait l'adoption de stratégies de réforme nationales pour faire face non seulement aux conséquences financières du vieillissement mais aussi à celles des répercussions sur les marchés du travail, les pensions, les prestations sociales et les systèmes de soins de santé et de soins de longue durée.

EMPLOIS

L'OCDE poursuit ses travaux en vue d'améliorer la performance du marché du travail par un accroissement de l'emploi et une baisse du chômage. Elle continue à peaufiner ses analyses et recommandations touchant tous les domaines visés par sa stratégie sur l'emploi. Cela inclut des travaux en vue d'améliorer l'efficacité des politiques axées sur le marché de l'emploi, d'examiner des tendances en ce qui concerne la répartition du revenu et la pauvreté, et d'analyser les problèmes touchant le marché du travail des jeunes, l'éducation et la formation du capital humain, le rôle de l'entrepreneuriat dans la création d'emplois et les politiques visant à améliorer la diffusion des innovations et de la technologie.

COMMERCE ÉLECTRONIQUE

La croissance exponentielle de l'Internet a donné lieu à la diffusion rapide du commerce électronique sur ce réseau. L'OCDE examine les répercussions possibles du commerce électronique sur des questions comme la fiscalité, la fraude touchant les consommateurs, la protection de ces derniers, la protection de la vie privée

La deuxième conférence tenue dans le cadre du projet pilote SEAS (société et économie axée sur le savoir), sous le titre *Transition vers la société axée sur le savoir : Politiques et stratégies pour promouvoir la participation et l'apprentissage chez les individus*, a eu lieu à Vancouver du 4 au 6 novembre 1998. Elle a été parrainée par Développement des ressources humaines Canada

artisans des politiques, il n'existe pas ment en ce qui a trait au changement technologiques en général ou la R et D et au capital humain en particulier. Dans ce contexte, les pouvoirs publics doivent s'efforcer de maximiser les essais, d'apprendre de l'expérience et de modifier les comportements à la lumière de celle-ci. La meilleure

couramment acceptée selon laquelle les entreprises à caractère technologique sont en état de changement perpétuel. Plusieurs intervenants ont traité de la nature et de l'organisation du travail en rapport avec le passage à la SEAS. Ils ont soutenu que même s'il semble effectivement se produire des changements rapides et marqués, dans l'ensemble, les changements touchant la structure du travail seraient plus graduels. Il y aurait donc contradiction entre des constatations, souvent anecdotiques, de rajustements organisationnels et structurels massifs et la plupart des preuves empiriques, selon lesquelles il se produit un changement certes important mais constant.

S'inspirant de plusieurs études réalisées par DRHC sur l'évolution de la structure de compétences

exigées pour les emplois au Canada, Yves Gingras, Philippe Massé et Richard Roy (DRHC) concluent que la demande favorise les professions exigeant des compétences plus poussées. Ils constatent que, dans l'ensemble, les compétences des Canadiens se sont adaptées pour satisfaire aux exigences nouvelles de l'économie, mais qu'il y a encore des segments de la population qui n'ont pas le niveau minimum d'instruction et d'aptitude à lire et à écrire pour obtenir des emplois et un revenu stables. Le marché du travail canadien n'offre guère de débouchés aux jeunes qui n'ont pas un diplôme d'études secondaires.

L'analyse faite par Caroline Weber (DRHC) de l'Enquête pilote sur le travail des employés révèle que, contrairement à l'opinion courante, les organisations qui adoptent la technologie nouvelle sont moins portées à utiliser des formules de travail de rechange, qu'elles assurent plus de formation et qu'elles connaissent moins de roulement au sein de leur personnel que celles qui n'adoptent pas de technologie.

façon d'y parvenir est de laisser au secteur privé la tâche de créer la richesse, l'État étant quant à lui chargé de mettre en place le cadre propice au dynamisme et à la concurrence dans la société. On estime généralement que l'adoption de technologies nouvelles contribue à l'accroissement des formules de travail non standard et à l'instabilité de l'emploi. L'analyse faite par Caroline Weber (DRHC) de l'Enquête pilote sur le travail des employés révèle que, contrairement à l'opinion courante, les organisations qui adoptent la technologie nouvelle sont moins portées à utiliser des formules de travail de rechange, qu'elles assurent plus de formation et qu'elles connaissent moins de roulement au sein de leur personnel que celles qui n'adoptent pas de technologie. Cela est diamétralement opposé à l'idée

(DRHC) et organisée par la Direction générale V — Emploi, relations industrielles et affaires sociales et éducation de la Commission de l'Union européenne et l'Institut for European Studies de l'Université de la Colombie-Britannique. Elle avait pour but principal d'approfondir les connaissances au sujet de l'incidence de la société de l'information sur l'évolution des marchés du travail au Canada et dans l'Union européenne, et en particulier de ses répercussions sur l'emploi, les compétences exigées et la participation et l'inclusion dans la société.

Dans la séance principale, Richard Lipsey (Université Simon Fraser et Institut canadien de recherches avancées) a souligné le caractère incertain de l'innovation et son « assujettissement à un cheminement ». À la grande déception des

Programme de recherche

Mieux comprendre l'économie

Faire des affaires

La plupart des économies industrialisées connaissent des transformations structurelles attribuables à la mondialisation accrue, à la révolution technologique et au passage à l'économie du savoir. Dans cet environnement, le rendement d'une économie est fondamentalement lié à la production, à la distribution et à l'utilisation du savoir et de l'information. La mise au point de produits et services nouveaux ou améliorés qui créent une demande supplémentaire et les innovations qui accroissent la productivité sont indispensables à la survie des entreprises. La conférence, *Faire des affaires dans l'économie du savoir*, tenue au Mont Tremblant en septembre 1998, a tenté de

mettre la lumière sur la nature particulière des défis auxquels sont confrontés les entreprises canadiennes ainsi que sur les questions de politiques correspondantes qu'ils doivent régler les décideurs pour tenter de baliser la croissance axée sur le savoir.

Les économies du savoir sont caractérisées par une « détermination à innover », qui suscite la tendance à produire des biens et services d'une technicité toujours plus grande. Afin d'absorber les coûts élevés de l'innovation, les entreprises des secteurs de la technologie de pointe, comme ceux des produits pharmaceutiques et de la biotechnologie, s'emploient à élargir leurs marchés et à forger des alliances avec des entreprises novatrices étrangères. On constate également une croissance rapide du commerce électronique et d'autres activités économiques virtuelles étant donné que les entreprises, notamment les entreprises transnationales, profitent des occasions de restructurer leurs opérations et de mettre en place des mécanismes plus efficaces avec les fournisseurs et les clients.

Le Canada entre dans cette ère nouvelle dotée de certains atouts importants, mais souffrant aussi de certaines lacunes non négligeables. Ses atouts incluent une grande transparence, une main-d'œuvre très instruite et une infrastructure moderne. Par contre, le Canada accuse un retard sur le plan de l'innovation; il investit proportionnellement moins dans la R et D que la plupart des autres pays industrialisés, et les entreprises canadiennes ont été relativement lentes à adopter des technologies de pointe. Toutefois, la situation, en ce qui concerne la capacité tech-

**Les économies du savoir
sont caractérisées par une
« détermination à innover »,
qui suscite la tendance à
produire des biens et
services d'une technicité
toujours plus grande.**

Quelles sont les meilleures façons d'améliorer le rendement national dans l'économie du savoir? L'investissement de capitaux exerce une influence déterminante sur le rendement des entreprises, mais cela dépend aussi du type d'investissement. Aux États-Unis, on a constaté que la productivité du secteur manufacturier s'améliorait le plus lorsque des technologies autonomes étaient combinées à des technologies d'intégration, comme les réseaux locaux. Il

semble également que certaines pratiques de gestion et en matière de ressources humaines sont propices à la création d'« organisations apprenantes » qui sont plus attentives et réceptives aux connaissances nouvelles. Les organisations apprenantes se distinguent entre autres par leur détermination à perfectionner les compétences de leurs employés. En outre, le rôle des petites et moyennes entreprises prend de plus en plus d'importance étant donné qu'elles s'adaptent plus rapidement à l'évolution du milieu et qu'elles jouent un rôle déterminant dans la diffusion des innovations et la création de nouveaux emplois.

En ce qui concerne les approches gouvernementales, on souligne l'importance d'établir un cadre d'action général, englobant le régime fiscal et le régime relatif à la propriété intellectuelle, afin que le Canada soit bien placé pour soutenir la concurrence mondiale en vue d'attirer des investissements et des travailleurs hautement spécialisés. Afin de promouvoir l'adoption de technologies nouvelles, on pourrait s'efforcer de réduire l'incertitude que connaissent les usagers éventuels. Les pouvoirs publics pourraient aussi favoriser la création de partenariats de recherche stratégiques entre les universités et l'industrie. On a constaté que ces mécanismes de recherche jouaient un rôle important dans le développement de technologies nouvelles capitales ainsi que dans la création d'un savoir nouveau. Une sélection de communications présentées à la conférence sera publiée au début de l'année prochaine sous le titre provisoire « Faire des affaires dans l'économie du savoir : faits et impératifs de la politique ».

« Montréal, une métropole au devenir incertain »

Dans son texte présenté à

l'Atelier international « Métro-

poles en Mouvement », Francine

Dansereau donne un aperçu de la

ville de Montréal et de son avenir.

Une partie particulièrement inter-

essante est son survol historique

du développement spatial de la

ville la plus importante au

Québec. La ville de Montréal

se retrouve aujourd'hui avec

plusieurs des mêmes problèmes

qui affrontent autres villes nord-

américaines. Le logement et les

pratiques résidentielles sont au

milieu des politiques urbaines

mises en œuvre depuis les

années 1950.

Le texte de Dansereau

développe l'idée de l'importance

des banlieues dans les transfor-

mations entre le centre (île de

Montréal) et la périphérie. Il y

a des facteurs importants qui

influencent sur le développement

urbain tels que le statut socio-

économique, la démographie ou

« cycle de vie » et la dimension

ethnolinguistique. Le texte

soulève des questions impor-

tautes au sujet de la gouvernance

métropolitaine y inclus la gestion

des disparités qui existent dans

l'ensemble de la région métropoli-

taine de Montréal.

Dansereau, Francine et Hugo

Paradis. « Montréal, une

métropole au devenir incer-

tain ». Montréal : Université

du Québec et INRS-Urbanisation,

Septembre 1998.

nécessaire dans une démocratie,

n'ont soulevé que peu de ques-

tions;

il a été très peu question aussi de

l'impact de la Charte des droits

pour ce qui est des tribunaux et

du Parlement;

la gouvernance autochtone, que

bon nombre d'entre nous com-

prennent maintenant beaucoup

mieux dans le contexte du traité

récentement signé en Colombie-

Britannique et de la controverse

sur les droits de pêche au

Nouveau-Brunswick, a à peine

été abordée;

la thèse de Putnam, qui établit

un lien entre le dynamisme de la

société civile et les assises démoc-

ratiques, n'a pas soulevé grand

intérêt, pas plus que ses implica-

tions pour le Canada.

Lors d'un séminaire à venir,

organisé conjointement par le Secré-

tariat de recherche sur les politiques

et l'Institut sur la gouvernance,

on

s'efforcera d'explorer un plus grand

nombre d'aspects de la gouvernance,

et ce faisant, de déterminer ceux qui

revêtent la plus grande importance

pour l'avenir de ce pays, et le rôle que

la recherche pourrait être appelée à

jouer dans la définition des solutions

possibles.

Toutefois, il apparaît déjà,

grâce aux séminaires Tendances,

que la gouvernance occupera une

place importante dans les préoccupa-

tions du pays à l'aube du XXI^e siècle.

La gouvernance n'est pas près de dis-

paraître. À quand la première faculté

de gouvernance dans une université

canadienne?

Tim Plumptre

Directeur général

de l'Institut sur la gouvernance

En général, les séminaires Ten-

dances ont été l'occasion de réflex-

ions et de rappels intéressants

concernant une foule d'enjeux sur le

plan de la gouvernance. Un certain

nombre touchaient le rôle de l'État et

l'avenir de la fédération canadienne, y

compris le rôle du gouvernement cen-

tral et ses rapports avec les provinces

et les municipalités. Les spécialistes

n'arrivaient pas à s'entendre sur la

question de savoir si le gouvernement

fédéral est en train de perdre gradu-

ellement ses pouvoirs — Harlan

Cleveland, dans son langage image,

parle de leakage — ou si son rôle

restera important, s'il ne prend pas

caractère de l'importance.

La prévalence croissante de

questions globales qui ne sont pas du

ressort exclusif des États a donné lieu

à un autre ensemble de problèmes

liés à la gouvernance. Un troisième

groupe, longuement et abondamment

discuté, avait trait à la nature

changante du concept de citoyen-

nerie, aux nouvelles valeurs, à la nou-

velle situation démographique et au

problème du manque de respect qui

se manifeste de plus en plus à l'en-

droit des gouvernements.

Même si les séminaires Ten-

dances ont touché à bon nombre de

questions ayant trait à la gouver-

nance, il est devenu évident que cer-

tains secteurs périphériques avaient

été négligés. Par exemple :

• malgré son omniprésence, l'impact

de la technologie de l'information

sur la gouvernance a rarement

été exploré, même si l'évolution

technologique a fait l'objet d'un

séminaire;

• le rôle des médias et les nouveaux

modèles de propriété, de même

que leurs répercussions au

chapitre de la responsabilisation,

La gouvernance et le Projet sur les tendances

La gouvernance est une notion toute nouvelle pour les chercheurs. Il y a dix ans, presque personne n'en avait entendu parler. Aujourd'hui, les articles, les instituts, les cabinets de consultants, les séminaires, les conférences et les revues professionnelles qui s'y intéressent abondent. C'est un concept de plus en plus visible.

C'est dans cette optique, et par souci de repérer les divers aspects de la gouvernance abordés durant ses séminaires Tendances, que le Secrétariat de la recherche sur les politiques a invité l'Institut sur la gouvernance à passer en revue les documents déposés en prévision de ces séminaires ainsi qu'à assister aux discussions.

Ce processus a tout de suite révélé que la notion même de gouvernance soulève un nombre considérable de questions. Certaines personnes y voient un synonyme de gouvernement, ce qui est faux.

La gouvernance est un concept plus large. Lors d'un récent symposium de l'International Association for Administrative Sciences (IAAS), auquel participaient des universitaires et des praticiens, on arrivait à la conclusion que le rôle nouveau qui est attribué au gouvernement, et le cadre nouveau dans lequel il doit le jouer, ont fait que *gouvernance* désigne maintenant couramment un processus que *gouvernement* ne suffisait plus à définir¹.

La plupart des auteurs qui ont étudié la gouvernance y voient une connotation de direction, d'orientation. Mais la gouvernance ne désigne pas seulement ce que le gouvernement fait. Elle s'étend aussi au rapport qui existe entre les

gouvernements et les autres sphères de la société — entreprises, société civile, secteur « quasi-gouvernemental », médias — et au rapport entre ces mêmes secteurs et les citoyens, comme l'illustre la figure 1. L'une des raisons de l'intérêt suscité par la gouvernance est la multiplication de ces rapports.

La gouvernance s'intéresse aux structures, aux processus et aux traditions qui, dans la société, déterminent comment s'exerce le pouvoir, comment les décisions sont prises, comment les citoyens et les autres intervenants se font entendre, et comment les décideurs doivent rendre compte de leurs décisions. Le concept peut s'appliquer avantageusement à différents contextes — global, national et local; societal et institutionnel.

La gouvernance nous ouvre un nouvel espace intellectuel. Elle nous permet de discuter de la façon dont le gouvernement traite les dossiers d'intérêt public et, en même temps, de la

contribution que peuvent faire d'autres intervenants. Elle facilite également la réflexion sur les stratégies qui peuvent être adoptées par une société dans les cas d'incapacité ou de refus d'agir par le gouvernement. Les séminaires Tendances ont exploré les développements touchant la société canadienne et ont examiné leurs répercussions sur le plan des politiques. Y a-t-il eu des implications concernant la gouvernance?

Certainement. En fait, trois de ces séminaires — ceux sur les relations nord-américaines, les multiples centres de pouvoir et la mondialisation — portaient expressément sur des questions de gouvernance. Plusieurs autres, dont celui sur l'environnement, ont permis de dégager certains aspects importants de la gouvernance dans les tendances examinées. (Certains, comme celui sur le vieillissement de la population, avaient peu de choses à dire sur la gouvernance.)



Le Canada au XXI^e siècle : Tendances et perspectives

tion, la formation et le capital humain, et la libéralisation du commerce et de l'investissement.

Lorsque le PIB d'un pays repose sur des taux élevés d'investissement dans le matériel et l'équipement, d'habitation ce pays a un taux de croissance élevé. Cette constatation vient appuyer l'explication classique que ce type d'investissements amène la création de nouvelles technologies et des nouvelles idées qui stimulent à leur tour l'économie. Selon des études récentes, 63 % de la croissance de la production par travailleur aux États-Unis provient d'investissements qui ont engendrés des avancées technologiques.

Dans son rapport *Is Canada Missing the Technology Boat?* Manuel Trajtenberg (Université de Tel Aviv, National Bureau of Economic Research et Institut canadien des recherches avancées) a examiné le positionnement du Canada en matière des technologies. En se penchant sur les brevets déposés, il a constaté qu'en termes de brevets par personne et de brevets par dollar investi dans la R et D, le Canada se situe au milieu du classement des pays du G7, mais qu'il s'est fait damer le pion au cours des dernières années par des pays comme la Finlande, Israël et Taiwan. De plus, il a noté que la composition des innovations canadiennes tranche avec celle du reste du monde. En effet, le nombre de brevets canadiens dans les secteurs dit « traditionnels » dépassent largement ceux dans les secteurs naissants de la technologie grand public comme les communications et l'informatique. Si cette tendance et le rythme effréné de la révolution de l'information se maintiennent, la part relativement petite de brevets dans ces secteurs pourrait avoir des conséquences néfastes sur le rendement économique du Canada.

L'auteur souligne de plus que la propriété des brevets canadiens est également préoccupante puisque moins de la moitié proviennent de cessionnaires canadiens, que 35 % sont non déterminés (le Canada arrive au second rang des pays du G-7), et que 19 % appartiennent à ces cessionnaires étrangers.

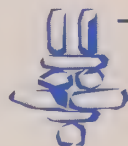
De l'avis de tous, cette conférence sur la « vision » des participants a été une occasion fascinante d'étudier les perspectives économiques du Canada à la veille d'un nouveau siècle. Les intéressés peuvent consulter la série des rapports de recherche d'Industrie Canada sur *Le Canada au XXI^e siècle* à <http://strategis.ic.gc.ca/sc-ecnmv/fmndoc/homepage.html> ou <http://www.csis.ca/>, et obtenir de plus amples renseignements sur le programme de la conférence.

Quels sont les changements économiques que le nouveau millénaire apportera pour le Canada? Quels sont pour le Canada les défis à relever et les occasions à saisir à l'aube du nouveau siècle? Quelles sont les principales sources de tensions économiques auxquelles notre pays devra face au début du XXI^e siècle? Voilà les principales questions qu'ont été invitées à explorer les participantes à la conférence *Le Canada au XXI^e siècle : Tendances et perspectives*, parrainée par Industrie Canada et le Centre d'étude des niveaux de vie, qui a eu lieu au Château Laurier, à Ottawa, les 17 et 18 septembre 1999.

L'économie canadienne est en transition et cherche à s'adapter au phénomène de la mondialisation, aux changements technologiques, à la libéralisation des échanges et à l'économie du savoir. Afin d'examiner les possibilités et les défis de la situation à moyen et à long terme, un groupe de spécialistes de divers horizons ont été invitées à présenter leur « vision » du Canada au XXI^e siècle sur diverses grandes questions économiques.

Pour lancer le débat, Frank Graves (Bkos Research) a présenté les résultats d'un sondage visant à connaître l'opinion des Canadiens sur le sujet. Une majorité de Canadiens rejettent l'idée d'un conflit entre politiques sociales et politiques de croissance économique. Plutôt, ils s'attendent à ce que le gouvernement trouve des solutions favorisant à la fois ces deux éléments. La productivité pourrait à cet égard être un élément permettant de combler le fossé qui sépare le domaine économique du domaine social. À titre d'exemple, 73 % des Canadiens sont d'avis que les programmes sociaux sont un investissement humain important qui permet d'accroître le niveau de productivité du Canada en lui assurant une population en santé et qui se sent en sécurité. Pour environ 90 % des Canadiens, les soins de santé sont une priorité absolue — suivis du développement des compétences, du chômage et de la formation — tandis que pour environ 80 % d'entre eux, la productivité est une priorité absolue.

Rick Harris (Université Simon Fraser et Institut canadien des recherches avancées) a brossé un tableau des grands défis que doit relever le Canada en termes de productivité et de croissance économique. Après avoir analysé un grand nombre d'études, il a offert une perspective de consensus sur l'orientation des politiques en matière de productivité. Il recommande de concentrer les efforts sur les « 3 principaux leviers » d'une politique pour stimuler la productivité : les investissements dans le matériel et l'équipement, les investissements dans l'éduca-



Jennings

Boucler la boucle

La Troisième conférence internationale sur les fondements scientifiques des services de santé, *Boucler la boucle... dans la pratique, l'organisation et la politique de la santé*, s'est déroulée du 1^{er} au 3 octobre 1999 à Toronto. Cette conférence importante portait sur l'amélioration des méthodes organisationnelles et la diffusion des résultats de recherche à l'appui de la création du savoir. Chris Henshall, du ministère de la Santé du Royaume-Uni, a fait état d'une fâcheuse tendance à cet égard, celle de considérer les évaluations conçues pour améliorer les méthodes organisationnelles comme un « par-ent pauvre par comparaison avec la science fondamentale et comme un luxe par rapport aux services directs ».

Henry Mintzberg, de l'Université McGill, et Ted Marmor, de l'Université Yale, ont donné le ton dès le départ par leurs propos stimulants sur la prise de décisions fondée sur les données probantes. En principe, il est difficile de désapprouver de la prise de décisions fondée sur les données probantes. Dans la pratique, les commentateurs ont fait des mises en garde — avec anecdotes à l'appui — et ont souligné diverses préoccupations au sujet de la foi aveugle dans les données probantes.

Ainsi, Mintzberg a souligné que « l'idéologie des données probantes est extrêmement dangereuse ». Dans le secteur de la santé, les données tangibles ont tendance à évacuer les données intangibles, et les décisions de principe étroitement liées aux données probantes, à « attaquer les coûts d'une manière qui mine insensiblement le système ».

Marmor s'est attardé pour sa part aux éléments du discours. Le jargon

En principe, il est difficile de désapprouver de la prise de décisions fondée sur les données probantes. Dans la pratique, les commentateurs ont fait des mises en garde — avec anecdotes à l'appui — et ont souligné diverses préoccupations au sujet de la foi aveugle dans les données probantes.

bureaucratique et universitaire n'est plus jamais perçu de la même façon par quiconque a entendu Ted Marmor en parler. Cette fois, il a affirmé que le crédo des données probantes est une « abstraction de gestionnaire égaré » qui confond « aspiration et description » et « implique que le succès

Le reste de la conférence a été consacré aux moyens de promouvoir la diffusion des connaissances aux décideurs, qu'ils soient cliniciens, membres des conseils d'administration ou ministres. Parmi les considérations soulevées, mentionnons :

- la synthèse comme moyen de faciliter l'assimilation de nouveaux résultats dans l'ensemble du réseau;
- les fondations charitables en tant que source d'investissements patients dans la recherche à long terme;
- les technologies et les techniques de diffusion, telles les lignes directrices et les normes de pratique générales;
- une participation élargie à la recherche.

de coule de la description et non de la définition ». Il a incité l'auditoire à résister aux « définitions convaincantes » et à « balancer Tom Peters (le célèbre auteur de l'ouvrage *Search of Excellence*) dans un lac ». Ceux qui s'adonnent à la langue de bois bureaucratique percevront peut-être des parallèles troublants avec leur petit monde.

Au lieu d'une foi aveugle dans les approches centrées sur les données probantes, Mintzberg a réclamé l'exercice d'un jugement professionnel plus nuancé, tandis que Marmor a défini l'art de la gestion comme étant celui de réaliser l'équilibre entre des objectifs divergents et d'affronter les défis selon une démarche continue et non ponctuelle.

Jonathan Lomas, de la Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé, a fait observer que la recherche ne représente qu'un volet du processus d'élaboration des poli-

Enfin, Anne-Marie Rafferty, de la London School of Hygiene and Tropical Medicine, a encouragé les participants à considérer les organisations comme des écosystèmes du savoir ayant différents principes fondamentaux, cultures de recherche et ethnographies relatives aux données probantes. Pour établir des rapports avec d'autres sphères du milieu de l'élaboration des politiques, il faut comprendre non seulement leurs intérêts et les pressions qu'elles subissent, mais aussi leurs modes de traitement de l'information.

que ceux qui augmentent leurs effectifs ne sont pas pénalisés en autant que leurs recettes n'excèdent par leurs dépenses.

- Le cas de l'impôt sur les sociétés est peut-être le plus révélateur. Dans un monde marqué par une grande

mobilité des capitaux, on serait porté à croire que tout pays qui tenterait de hausser les taxes sur le capital se retrouverait aux prises avec une fuite des capitaux, et que, par conséquent, les politiques adoptées pointeraient vers un « nivellement par le bas ». Or, les études nous apprennent le contraire : au cours des dernières décennies, les taux d'impositions sur les sociétés des pays de l'OCDE ont évité de concourir dans le même sens, ayant même montré des différences notables.

- En ce qui concerne les

politiques environnementales, on remarque une plus grande convergence et davantage de contraintes. Toutefois, les Canadiens qui craignent un « nivellement par le bas » dans le domaine de l'environnement peuvent se réjouir de la bonne performance des États-Unis au chapitre de la protection environnementale, ce qui a réduit quelque peu les pressions en baisse qui, autrement, auraient pu être exercées. Dans certains cas, les pressions provenant de notre voisin du sud ont même contribué à hausser les normes canadiennes.

En dépit d'une dépendance commerciale nettement plus grande engendrée par l'Accord de libre-échange, et de l'influence de plus en plus forte des Américains sur les médias dans le monde, la frontière entre les deux pays a encore son importance. Il est vrai que certains outils stratégiques ont été abandonnés en échange d'un accès à un marché plus vaste. Il est vrai également que des pressions sont exercées en faveur d'une harmonisation, et que ces pressions sont sans doute à la hausse. Toutefois, le Canada conserve une bonne marge de manœuvre même dans les secteurs stratégiques les plus touchés par une intégration économique croissante.

nombre de ses plus brillants éléments, mais aussi parce que la dynamique pourrait faire pression sur le gouvernement afin qu'il réduise les tranches d'impôts supérieures grâce auxquelles le Canada finance ses généreux programmes sociaux. Dans son chapitre sur l'exode des cerveaux, John Hellwell soutient que les études dont nous disposons à l'heure actuelle ne justifient « aucun changement sur le plan des impôts et des dépenses s'il échoue par ailleurs le test de la logique économique et politique ».

Les répercussions de l'intégration continentale n'ont pas été aussi vastes qu'on pourrait le croire. Quoiqu'il ait laissé tomber certains outils stratégiques en échange d'un accès élargi aux marchés, et bien que les pressions en faveur d'une harmonisation aient probablement augmenté, le Canada maintient tout de même une bonne marge de manœuvre, même dans les domaines les plus touchés par une intégration économique croissante. Ne nous laissons pas bernier par une illusion de fausse nécessité.

George Hoberg
Professeur agrégé

Université de la Colombie-Britannique



Le Canada : libre d'adopter des politiques distinctes?

Depuis l'époque d'avant la Confédération, l'identité nationale du Canada a toujours été partiellement définie en fonction de sa relation avec les États-Unis. Au Canada, cette relation s'est caractérisée par un profond différend entre ceux qui croyaient qu'un accroissement des échanges commerciaux avec les États-Unis entraîneraient des avantages économiques, et ceux pour qui le libre-échange risquait de mener à une « américanisation » du Canada (soit par une annexion proprement dite, soit par un changement de valeurs et de culture). Ces conflits ont été particulièrement évidents durant les 15 dernières années, lorsque le Canada est devenu signataire de l'Accord de libre-échange, en 1988, puis de l'ALÉNA.

Le volume *The North American Integration Trends*, à paraître en automne de 2000, est un recueil d'articles de divers chercheurs universitaires provenant de disciplines différentes. Ces chercheurs examinent l'intégration nord-américaine, y compris le Mexique, et ses conséquences sur la société canadienne. Un thème se dégage clairement de cet ouvrage : les répercussions de l'intégration à l'échelle du continent n'ont pas été aussi vastes que l'on croyait. dépit d'une dépendance commerciale nettement plus grande engendrée par l'Accord de libre-échange, et de l'influence de plus en plus forte des Américains sur les médias dans le monde, la frontière entre les deux pays a encore son importance. Il est vrai que certains outils stratégiques ont été abandonnés en échange d'un accès à un marché plus vaste. Il est vrai également que des pressions sont exercées en faveur d'une harmonisation, et que ces pressions sont sans doute à la hausse. Toutefois, le Canada conserve une bonne marge de manœuvre même dans les secteurs stratégiques les plus touchés par une intégration économique croissante.

Plusieurs chapitres du livre se penchent sur la question suivante : un resserrément des liens économiques avec les États-Unis peut-il réduire la capacité du Canada à adopter des politiques reflétant son caractère particulier? Dans leur article, Hoberg, Banting et Simeon font valoir la différence entre convergence des politiques — similitude de plus en plus marquée des politiques dans le monde — et impact de l'intégration mondiale. Selon les auteurs, cette convergence fait intervenir quatre forces majeures :

- *pressions internes parallèles*, lorsque les relations entre deux pays ne sont pas en cause;

- *émulation*, lorsque les gouvernements adoptent des politiques similaires à celles d'autres pays, parce que ces politiques répondent à leurs besoins et non pas parce que les circonstances les y obligent;
 - *contraintes juridiques internationales*, lorsqu'un pays participe à un accord international qui entraîne une certaine réduction (volontaire) de sa souveraineté nationale;
 - *intégration économique internationale*, lorsqu'un accroissement de la mobilité du capital crée des pressions pour éviter toute politique susceptible d'augmenter les coûts de production dans un pays, ce qui laisse présager « un nivellement par le bas » dans le choix des politiques.
- Les auteurs font ces distinctions parce que la convergence dont il est ici question n'est pas nécessairement le reflet de contraintes découlant du contexte économique mondial. Malheureusement, ces distinctions ne s'opèrent pas en vase clos, et le plus inquiétant, c'est qu'il existe un lien potentiel entre les sphères culturelles des deux pays. Ce qui nous paraît être des pressions internes parallèles pourrait résulter en fait d'un processus plus subtil par lequel les valeurs canadiennes subiraient l'influence américaine.
- Ces forces convergentes sont toutefois compensées par des forces divergentes : valeurs nationales distinctes, institutions politiques différentes, héritage de politiques antérieures. La question qu'il faut se poser est la suivante : quel est l'impact net des forces convergentes et des forces divergentes sur le processus décisionnel? Or, tout indique que le Canada a réussi à garder une bonne part d'autonomie dans le choix de ses politiques.
- Dans le cas des *politiques sociales*, le Canada a réussi à garder des programmes sociaux distincts : tout compte fait, les programmes canadiens sont plus généreux que ceux des États-Unis, et ils ont contribué plus efficacement à réduire les inégalités.
 - L'intégration économique semble avoir augmenté les pressions pour réduire le déficit et la dette, selon Ronald Kneebone. Des études transnationales révèlent que les gouvernements qui affichent des déficits importants sont pénalisés par des taux d'intérêts élevés, et

plient les activités de recherche sur les politiques, prévoient les défis mondiaux bien à l'avance et élaborent et mettent en application des outils de politiques publiques efficaces et acceptables tant pour les intervenants nationaux qu'internationaux. Les politiques de la concurrence, les règles s'appliquant aux investissements étrangers, les régimes commerciaux et la réglementation en fonction du contenu sont tous des outils d'intervention qui doivent encore être aiguisés. Par contre, un programme de recherche sur les politiques à moyen et à long terme est indispensable si nous voulons orienter nos futures politiques publiques dans un but précis plutôt que de recueillir constamment notre tir.

Michael Vernick
Sous-ministre adjoint (Développement culturel)
Ministère du Patrimoine canadien et co-chaire Réseau de recherche sur la cohésion sociale

Raffiner nos méthodes d'intervention

« Pour atteindre nos objectifs en matière de durabilité de l'environnement, il nous faudra désormais avoir recours à des solutions novatrices autres que la réglementation. Toutefois, quelque justifiées que soient nos frustrations à l'égard des méthodes traditionnelles, nous ne devons pas pour autant nous empresser d'en adopter de nouvelles aveuglément. Pour les spécialistes de l'écologie industrielle et de l'analyse des politiques, le défi consiste à aller au-delà du principe selon lequel les entreprises doivent devenir des « agents de changement », et comprendre quelles seraient les interventions les plus efficaces pour inciter les chefs de file, et tous les autres qui suivent derrière, à jouer un rôle pareil. » [Traduction]

Harrison, Kathryn. « Talking with the Donkey: Cooperative Approaches to Environmental Protection ». *Journal of Industrial Ecology*, 2(3) 1999, p. 69.

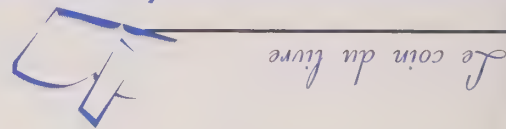
Séparation entre l'Église et l'État

« Il est dans l'intérêt des sciences et des politiques d'être strictement séparées au niveau institutionnel. Les sciences ne peuvent contribuer à l'élaboration des politiques que si ces premières sont fidèles à leur vocation, ce qui exige une autonomie dans l'établissement des questions de recherche, ainsi que l'absence de toute contrainte en ce qui concerne l'examen par les pairs et le processus de publication, qui entraîne souvent une dure mise en question des méthodes, des procédures expérimentales et des résultats. Par contre, même dans le domaine de la santé et de la gestion des risques environnementaux, où la recherche scientifique est indispensable à la prise de décisions éclairées par les gouvernements, l'élaboration de politiques judicieuses ne découle pas automatiquement des sciences, ni ne devrait en découler. » [Traduction]

Leiss, William. Texte de premier jet pour « Entre l'expertise et la bureaucratie ». Ed. Reed, Ted et Bruce Doern, University of Toronto Press, 2000.

Parmi les aspects positifs de la mondialisation, on peut mentionner que les créateurs locaux vont profiter d'occasions extraordinaires de se faire un nom et que les citoyens pourront s'implémenter plus facilement des cultures étrangères. La diffusion des idées et de la créativité des autres pays pourrait permettre de contrer le « l'esprit de clocher » et, par conséquent, atténuer la peur de l'étranger. Les gens vont élargir leurs horizons. D'un autre côté, il y a un risque que la diversité des choix indigènes soit étouffée en raison de l'influence étrangère qui entraîne une homogénéisation du contenu. Dans ce contexte, le rôle du gouvernement et sa capacité à agir dans les meilleurs intérêts de la nation deviennent des enjeux majeurs pour des pays comme le Canada lorsque ceux-ci essaient de gérer les risques et de profiter des occasions offertes par le phénomène de la mondialisation. Les États doivent être capables de faire passer la société avant les marchés et le rôle des citoyens avant les considérations purement économiques. Les gouvernements seront appelés à concilier des intérêts divers, à promouvoir l'accès universel, à assurer la place du public dans les différents médias et à agir à titre d'arbitre pour les activités instances gouvernementales multiples.

Il est donc essentiel que les organismes gouvernementaux et sans but lucratif aient permis de s'assurer que les créateurs puissent élaborer un contenu et inventer des histoires pour un public local et, de plus en plus, international. Cependant, ces politiques risquent de ne pas atteindre leur objectif si les questions de distribution et d'espace d'étalage sont laissées de côté, ou si la lutte féroce pour attirer des consommateurs et un public aux prises avec des contraintes de temps et d'argent n'est pas prise en considération.



Le coin du livre



Mondialisation et culture : un programme de recherche

à l'humanité et aussi au village global par l'entremise du commerce et des échanges culturels.

Les villes cosmopolites constituent depuis plusieurs siècles l'atout de chaque métropole à son arrière-pays, et chaque communauté au monde extérieur. Maintenant, elles sont appelées à jouer de nouveaux rôles en raison de la vague actuelle de mondialisation, qui voit les télécommunications réduire les

quelque 150 « villes du monde », et les conglomérats internationaux bâtir des complexes récréatifs pour tirer

profite des avantages offerts par les grosses marques et par l'intégration horizontale. Les multinationales, plus imposantes que jamais, gèrent les

risques importants que suppose un marché mondial hautement compétitif en accroissant leurs activités horizontalement et verticalement. Les

des revenus totalisant 125 milliards de dollars, diffusent leurs produits par l'entremise du plus grand

nombre possible de canaux existants
productions télévisuelles et ciné-
matographiques, musique, publicité,
radio, émissions, télévision par câble

et par satellite, Internet, parcs d'attraction, points de vente, etc. Aux yeux de ces mégacentres, l'image de marque a parfois plus d'import-

rance que les produits eux-mêmes et les catalogues de produits culturels sont considérés comme étant des atouts qui peuvent être adaptés,

monsses par la publicité croisée et
revenus à un public élargi.

entraîner des conséquences positives ou négatives. Historiquement, les politiques culturelles ont résolu des problèmes liés à l'offre aussi bien qu'à

la demande. L'aide accordée aux entreprises du secteur privé et aux

phénomène actuel de la mondialisation — intensification du commerce et des mouvements d'investissement, diffusion des nouveaux outils de communication, regroupement des structures de l'entreprise, uniformisation de l'établissement des règles — et s'efforcer de mieux saisir leur impact sur l'expression et la consommation culturelles. Juxtaposer la mondialisation et la culture reviendrait à simplifier exagérément une question

Consommation et la consommation

s joue un double rôle
(n). La culture est une
affirmation de son

munauté en raison d'un
eu commun. Mais elle
ous qui nous permet

extérieur. Au contact des
gens ont la possibilité
ssances, de solidifier
17-11-11

et établir des relations
tres. Nous sommes reliés
un village global par

complexes. Dans ce domaine, l'expres-

ont toujours joué un double rôle (ou une double fonction). La culture est une marque d'identité, une affirmation de son appartenance à une com-

munauté en raison d'un unique patrimoine et vécu commun. Mais elle est aussi l'aspect de nous qui nous permet d'être ouverts au monde

étranger. Au contact des cultures étrangères, les gens ont la possibilité d'enrichir leurs connaissances, de

à établir des relations harmonieuses avec les autres. Nous sommes reliés

Les gouvernements du monde entier s'arment de plus en plus aux liens entre la mondialisation et la culture. À ce jour, le débat a surtout porté sur deux hypothèses contradictoires : 1) la mondialisation menace la souveraineté culturelle; 2) les consommateurs sortent gagnants de la mondialisation. Aucune de ces hypothèses ne permet d'éclairer parfaitement la situation; c'est pourquoi les ministères et les universitaires

Dans ce domaine, l'exp

culturelles ont toujours
(ou une double fonction
marque d'identité, et

appartenance à une co-
unique patrimoine et
est aussi l'aspect de

d'être ouverts au monde
cultures étrangères, l
d'enrichir leurs con

à l'humanité et aussi

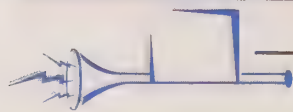
impliqués dans le Projet de recherche

quantités pour nous permettre de mieux comprendre les facteurs qui

Le même débat et recherche de don-
nées se déroulent aussi sur le plan
international au sein d'organismes

le Banque mondiale, l'OCDE et le nouveau réseau international de la politique culturelle.

Le défi des politiques culturelles est d'étudier les effets connus du



Activités à venir

DATE	ACTIVITÉS
21 JANVIER 2000	Revue canadienne de recherche sur les politiques

À paraître bientôt!!! Une nouvelle revue de recherche sur les politiques, consacrée à la recherche « horizontale » multidisciplinaire sur les politiques, est en voie d'élaboration dans le cadre du Projet de recherche sur les politiques du Canada. Le premier numéro de la Revue canadienne de recherche sur les politiques (RCRP) paraîtra le 21 janvier. La revue bilingue sera publiée par les Presses de l'Université de Montréal avec l'appui financier du Secréariat de la recherche sur les politiques. Un comité de rédaction indépendant veillera à ce que le contenu rédactionnel de la revue soit de grande qualité et en accord avec la politique de rédaction. Le premier numéro sera consacré aux aspects sociaux, économiques et culturels des enjeux canado-américains. Pour obtenir des renseignements supplémentaires sur la revue, veuillez communiquer avec M. Alfred LeBlanc à a.leblanc@prs-srp.gc.ca.

Quels sont les réseaux?

Le programme de recherche décentralisé du PRP s'appuie sur quatre réseaux de recherche interministériels (croissance, développement humain, cohésion sociale, et défis et possibilités de la mondialisation). Ces réseaux sont complétés par les projets suivants : économie et société axées sur le savoir (ESAS); vieillissement de la société; aspects sociaux et économiques de la production; et développement durable. La présente section donne un aperçu des travaux en cours.

Croissance

Charges sociales : avantage Canada

« Au Canada, le montant total des paiements au chapitre des régimes paraffinés par l'employeur et du temps non travaillé correspond à 18 p. 100 des salaires et rémunérations, contre 31,7 p. 100 aux États-Unis. Cette situation serait attribuable surtout au fait que les cotisations à l'assurance-maladie et les primes de vacances et de congés sont plus faibles. Les charges sociales sont plus faibles au Canada que dans n'importe quel autre pays du G7. »

Pensez dynamisme, pensez concurrence, pensez résultats, pensez CANADA. Industrie Canada, octobre 1999.

Cohésion sociale

Culture : un discours accessible au plus grand nombre de personnes

« ... la recherche culturelle n'est pas scellée hermétiquement à l'intérieur du domaine socioculturel. Elle contribue aux débats actuels sur la participation des citoyens dans les instances gouvernementales changeantes. Malheureusement, l'utilité des institutions culturelles dans la vie des citoyens, que ce soit individuellement ou en collaboration avec d'autres types d'organisations, n'est pas bien comprise. ... Là où la recherche culturelle canadienne a connu le plus de succès, c'est sur la question de l'équité, peut-être à cause de la tendance qu'ont les gens à voir les politiques culturelles comme marginales comparativement aux domaines des politiques sociales et économiques. »

[Traduction]

Jeannotte, M. Sharon. *Tango Romantica or Liaisons*

Dangerous?: Cultural Policies and Social Cohesion.

Patrimoine canadien, présentation dans le cadre de la Conférence internationale sur la recherche en politiques culturelles, Bergen, Norvège, 10-12 novembre 1999.

Conférence sur l'écart de productivité industrielle entre le Canada et les É.U.

Cette conférence, organisée par le Centre d'étude des niveaux de vie, aura lieu à l'hôtel Château Laurier à Ottawa. Le but est de mettre en lumière les facteurs à l'origine du plus lent taux de croissance et du plus bas niveau de productivité de la main-d'œuvre au Canada, relatifs à la situation des É.U. Quinze papiers y seront présentés. Les présentateurs incluent : John Baldwin (Statistiques Canada), Erwin Diewert (Université de la Colombie-Britannique), Dale Jorgenson (Université Harvard), Rick Harris (Université Simon Fraser), Robert J. Gordon (Université Northwestern), et Jack Triplett (Institut Brookings).

Pour obtenir le programme de la conférence, ainsi que des renseignements sur l'inscription, visiter le site web du Centre d'étude des niveaux de vie (<http://www.csls.ca>) ou contacter Andrew Sharpe à 613-233-8891 ou csls@csls.ca.

Capsules des réseaux

**Réseau du développement humain
Évaluation de l'« exode » des cerveaux**

premiers de leur promotion. En outre, les diplômés qui ont déménagé étaient un peu plus susceptibles que leurs homologues étant restés au Canada d'avoir reçu des bourses d'études ou d'autres types de bourses. Il semblerait que ceux qui ont déménagé avaient effectivement tendance à être des diplômés de grande qualité. Parmi les diplômés qui ont déménagé surtout pour le travail, les facteurs les plus souvent cités étaient liés aux débouchés : bon nombre de diplômés ont été attirés aux États-Unis par la plus grande disponibilité des emplois dans un domaine particulier.

Un peu plus de 4 600 diplômés postsecondaires de la promotion de 1995 ont déménagé aux États-Unis entre l'obtention de leur diplôme et l'été 1997. En tant que proportion de la promotion de 1995, le nombre de diplômés qui ont déménagé était très faible (1,5 p. 100). Toutefois, parmi ce groupe, les diplômés aux niveaux de la maîtrise et du doctorat et les diplômés en santé, en génie et en sciences appliquées étaient surreprésentés.

« Une proportion considérable de diplômés qui ont déménagé aux États-Unis disaient être arrivés parmi les

**SEAS
Accroissement de la scolarité dans
l'économie du savoir**

« Le changement peut-être le plus remarquable au cours des 15 dernières années est l'accroissement notable de la fréquentation scolaire. Selon Card et Lemieux (1996), le tiers des jeunes âgés de 15 à 24 ans étaient inscrits comme étudiants à plein temps en 1981. En 1995, un peu plus de la moitié des personnes appartenant à ce groupe étaient inscrites dans un établissement d'enseignement, ce qui signifie une hausse de plus de 50 p. 100. En comparaison, au cours de la même période, les taux de fréquentation scolaire aux États-Unis ont augmenté de moins de 15 p. 100. [...] Cette hausse de la fréquentation scolaire (canadienne) ressort clairement de l'augmentation observée de la clientèle des établissements universitaires. Ridell (1995) rapporte qu'en 1982-1983, seulement 20 p. 100 des gens âgés de 18 à 21 ans fréquentaient l'université, tandis qu'en 1990-1991, ce chiffre avait augmenté à plus de 30 p. 100. Il en découle que la fréquentation des établissements postsecondaires a connu une augmentation phénoménale de 70 p. 100. »

Beaudry, Paul et Green, David R. « Réactions individuelles à l'évolution du marché du travail au Canada. » Le Canada au 21^e siècle III. *Relever le défi*. Programme des publications de recherche d'industrie Canada, document 9, décembre 1998, p. 33.

Disponible également en ligne à <http://strategis.ic.gc.ca/sc=ecnm/mera/frdoc/02e.html>.

**Réseau des défis et possibilités
de la mondialisation (RDPM)
Mondialisation et éducation**

« L'éducation internationale est importante pour le Canada en raison de l'impact qu'elle a sur sa capacité à compétitionner dans une économie mondiale et à réagir aux changements intervenant dans celle-ci. Essentiellement, elle est pour le Canada un moyen d'aider ses citoyens — son capital humain — à s'adapter aux exigences de la mondialisation.

Une comparaison du Canada avec neuf autres pays de l'OCDE (États-Unis, Japon, Australie, Royaume-Uni, Pays-Bas, France, Allemagne, Finlande, Suède et Union européenne) montre que le Canada :

- s'est classé troisième en 1996 (derrière la Finlande et la Suède) pour la sortie d'étudiants par 1 000 habitants, une mesure importante de la participation à l'éducation internationale et de la propension des étudiants à aller à l'étranger;
- s'est classé sixième en 1995 (derrière l'Australie, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et la Suède) pour l'accueil d'étudiants étrangers (par 1 000 étudiants), un indicateur clé de l'intérêt que suscite le Canada chez ces derniers. » [Traduction]

Bloom, Michael et autres. *The Economic Implications of International Education for Canada and Nine Comparator Countries*. Septembre 1999, pp. 9, 23, 25.

Projet sur les tendances : de quoi s'agit-il?

Parrainé par le Projet de recherche sur les politiques et le Conseil de recherche en sciences humaines, ce projet regroupe des chercheurs du milieu universitaire qui se sont donné pour mission d'analyser les grandes tendances et les forces horizontales qui exerceront une influence au Canada au tournant du siècle. Pour ce faire, 8 équipes pluridisciplinaires, regroupant plus de 50 chercheurs de partout au pays, ont été formées pour examiner les tendances suivantes : mondialisation, multiples centres de pouvoir, intégration nord-américaine, gestion de l'environnement, différenciation sociale, changements dans les valeurs, évolution technologique et changements démographiques. Dès le début, les résultats ont été très prometteurs. Les travaux des équipes serviront en outre d'assise à la conférence nationale de recherche sur les politiques, *Analyse des tendances*, qui aura lieu les 25 et 26 novembre; ils seront ensuite étudiés plus à fond dans une série de publications. Nous tenons à remercier tout spécialement les chefs d'équipe de leur engagement remarquable : Janice Stein et David Cameron (Université de Toronto), Gordon Smith (Université de Victoria), Edward Parson (Université Harvard), Danielle Juteau (Université de Montréal), Neil Nevitte (Université de Toronto), Donald McFetridge (Université Carleton), George Hobreg (Université de la Colombie-Britannique) et Verena Haldeemann (Université de Moncton).

Mais qu'est-ce que nous allons mettre sur nos étagères?

Beaucoup croient que le passage du livre au cyberspace est une évolution naturelle. ... Mais d'autres affirment que rien dans l'électronique ne peut remplacer la vie réconfortante d'un bon gros livre ouvert et l'odeur du papier qui commence à jaillir. À ces personnes, nous disons qu'un livre n'est pas un dieu cellulosique, c'est une technologie. Les encyclopédies ont toujours été trop grosses, trop dépassées, trop coûteuses, et beaucoup, beaucoup, trop difficiles à parcourir pour être autre chose qu'une solution apparente dissimulant un problème manifeste.

La vraie question est non pas de savoir si l'encyclopédie papier mérite d'être enterrée dans un cimetière numérique, mais plutôt de connaître la forme virtuelle qu'elle prendra. [Traduction]

« Facts for free ». *Globe and Mail*, le 23 octobre 1999, A20.

Les réseaux efficaces sont aussi très décentralisés. Les organisations qui en font partie doivent renoncer à tout contrôle, et chaque membre doit avoir un sentiment d'appartenance et veiller personnellement à ce qu'un produit de qualité résulte du processus. Les participants doivent également être à l'écoute des intérêts de leurs partenaires, tout en gardant bien à l'esprit les dangers que pose la recherche « par consensus » en termes de banalisation des résultats. L'intégrité de la recherche doit être maintenue en tout temps.

Il est passionnant de constater la manière dont le concept de réseautage est appliqué par des gens innovateurs, tels que Marcel Boyer (Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations), Judith Maxwell (Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques) et Jonathan Lomas (Canadian Health Services Research Foundation), dans les domaines des politiques industrielles et sociales, et dans la promotion de recherches fondées sur les données. L'un des pionniers de la promotion et de la création de réseaux a été l'Institut C.D. Howe, sous la direction de Tom Kierans. Pendant les 10 années où il a été président et chef de la direction de l'Institut, M. Kierans s'est employé activement à améliorer l'accessibilité et la pertinence des publications de l'organisme, en adoptant un modèle organisationnel grâce auquel le C.D. Howe est devenu « un réseau regroupant des spécialistes en politiques publiques qui proviennent de partout au Canada et d'ailleurs dans le monde. » Un tel leadership est assurément un exemple à suivre.

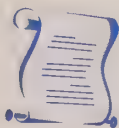
Dans le XXI^e siècle, les réseaux, qui seront plus nombreux, plus complexes, plus denses et plus fluides, continueront une croissance exceptionnelle. Certains sont d'avis que le réseautage, tant réel que virtuel, animera d'un nouveau souffle les chercheurs canadiens, et favorisera l'émergence des citoyens du monde. À cet égard, les réseaux pourraient aider à influencer l'engagement des citoyens, ce qui a été envisagé par la défunte Suzanne Peters. Chose certaine, les réseaux offrent des perspectives fort intéressantes aux chercheurs désireux d'étudier les questions complexes qui marquent notre époque.

Jacky

Laura A. Chapman
Directrice exécutive

Secrétariat de la recherche sur les politiques

Pour plus de renseignements sur le Projet sur les tendances, voir <http://recherchepolitique.gc.ca>.



Mot de la directrice exécutive

La recherche à l'ère de l'Internet : la pertinence des réseaux

La société canadienne est secouée par des forces exercées de toutes parts : la mondialisation, la révolution des communications, les changements accélérés, sans compter un étalage de pressions internes de la part de citoyens de mieux en mieux renseignés et de plus en plus sceptiques. Les enjeux sont aujourd'hui de plus en plus multidimensionnels, recoupant les champs de compétence des secteurs public et privé. Ainsi, les chercheurs en politiques — qu'il s'agisse de statisticiens ou de philosophes, en passant par les gestionnaires de première ligne et les décideurs — doivent se pencher sur des questions d'une complexité accrue. Pour relever ce défi, il ne suffit pas aux chercheurs de renforcer leur capacité de recherche, bien que des ressources suffisantes soient un facteur clé : ils doivent aussi changer leurs façons de faire.

On oublie souvent que dans un milieu de recherche stimulant, il est essentiel d'assurer la diffusion des résultats aux instances décisionnelles. Dans le meilleur des mondes, il suffit de publier les recherches pour que les décideurs en soient informés. Or, la réalité est tout autre : manque de temps, surdose d'information et délais extrêmement serrés sont aujourd'hui la norme. C'est donc aux chercheurs qu'il incombe de faire connaître leurs travaux, notamment à l'aide de résumés, d'une vulgarisation scientifique, ou d'activités de commercialisation (conférences, lettres aux revues ou aux journaux, serveurs de liste, sites web).

Les organisations, telles que les gouvernements, les instituts de recherche, les partis politiques et d'autres organismes civils, ont aussi une part de responsabilités. Elles doivent extraire de la recherche les informations pertinentes. C'est à elles que revient la tâche d'interpréter les résultats, de cerner les orientations possibles, d'encourager la concertation et d'inviter le milieu universitaire à participer aux discussions sur les politiques.

Les enjeux sont de taille. Comme l'a fait remarquer Mel Cappe (Bureau du Conseil privé), « en matière de politiques, la route qui mène à l'absurdité totale est pavée non

En termes simples, les réseaux sont un nouvel instrument organisationnel permettant de réunir des représentants de divers organismes en vue d'examiner un problème commun. L'accent est mis sur l'échange et l'apprentissage interactifs, ouvrant ainsi un éventail de perspectives organisationnelles dans une multitude de domaines. Les outils de communications modernes ont accru considérablement les possibilités offertes par des réseaux.

simples, les réseaux sont un nouvel instrument organisationnel permettant de réunir des représentants de divers organismes en vue d'examiner un problème commun. L'accent est mis sur l'échange et l'apprentissage interactifs, ouvrant ainsi un éventail de perspectives organisationnelles dans une multitude de domaines. Les outils de communications modernes ont accru considérablement les possibilités offertes par des réseaux. Collectivement, nous avons à peine commencé à exploiter l'énorme potentiel du réseautage. Le Projet sur les tendances du PRR-CRSH est d'ailleurs un modèle expérimental d'un réseau multidisciplinaire dirigé par des gens du monde universitaire.

Il importe également de connaître les limites des réseaux de recherche. Ce type de forum exige généralement plus de temps que les pratiques de recherche traditionnelles, notamment parce que les liens de confiance entre participants ne peuvent se forger qu'à long terme.



Mot de la directrice

2

La recherche à l'ère de

l'Internet : la pertinence

des réseaux

jet sur les tendances :

3

de quoi s'agit-il?

4

Activités à venir

5

Chroniqueur d'un

6

réseau

ondialisation et culture :

programme de recherche

8

Regards ver l'avenir

10

Témoins

11

Boucler la boucle

12

Chroniqueur invité

12

gouvernance et le Projet

sur les tendances

14

Programme de recherche

15

Participation et

16

apprentissage

18

Regard sur l'extérieur

21

Recherches sur les

22

politiques horizontales :

24

exemples de l'OCDE

à l'horizon

un orage qui se dessine :

techniquement modifiés :

Les organismes

et urbaines

22

Témoins

24

Le saviez-vous ...

à profit la recherche

e la population : mettre



Bienvenue!

Ce numéro porte sur les thèmes explorés dans le cadre du Projet sur les tendances, parrainé par le Projet de recherche sur les politiques et le Conseil de recherches en sciences humaines, ainsi que la conférence de recherche sur les politiques *Analyses des tendances*. Le Projet sur les tendances a réuni plus de 50 chercheurs canadiens regroupés en huit équipes pluridisciplinaires afin d'examiner les grandes tendances qui influenceront sur la société canadienne au XXI^e siècle.

L'exode des cerveaux : une question de perspective

... il faudra attendre le recensement de l'an 2000 aux États-Unis pour savoir avec précision si les années 90 ont été marquées par une recrudes-
cence du nombre d'étudiants formés au Canada qui sont allés travailler aux États-Unis. »
[Traduction]
Helliwell, John F. UBC et David F. Helliwell,
« Tracking UBC Graduates: Trends and Explan-
tions ». À paraître dans le premier numéro de la
Revue canadienne de recherche sur les politiques,
janvier 2000.

Pas de repos pour les chercheurs

« Lorsque je regarde vers l'avenir, les grands défis qui nous atten-
dent ne manquent pas : l'union sociale, la chute du taux de change
depuis 23 ans, la productivité toujours moindre du Canada par rap-
port à celle des États-Unis, une dette qui demeure énorme malgré
l'absence de déficit, des taux d'imposition astronomiques, les con-
séquences pour le Canada de la « dollarisation », un mouvement
qui gagne en popularité en Amérique du Nord à la suite de l'adop-
tion de l'euro et de l'instabilité de la monnaie brésilienne, la crise
immminente relative au régime de retraite et les défis que présente
le commerce à l'échelle de l'hémisphère. » [Traduction]
Kierans, Tom. *President's Digest*, Institut C.D. Howe, mars 1999,
p. 5.

Reflexion

« Si nous continuons à faire ce que nous avons toujours fait, nous
allons toujours obtenir les mêmes résultats. »

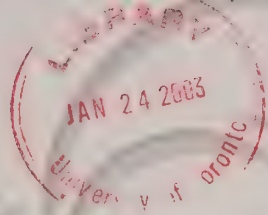
Anonymous

Une question de choix politique

« Pour un économiste, il est
difficile, voire impossible, de
soupeser les avantages qu'il y
aurait à investir un dollar sup-
plémentaire par exemple dans
un programme destiné aux sans-
abri ou à l'amélioration des
autoroutes contre ceux qu'il y
aurait à investir dans une réduc-
tion proportionnelle des impôts.
C'est aux politiciens et aux
citoyens qu'il revient en fin de
compte de juger de ces ques-
tions. » [Traduction]
McCallum, John. « Towards a
Medium Term Fiscal Anchor for
Canada ». *Current Analysis*,
août 1999, Toronto : Banque
Royale du Canada.

Sa mélange de la recherche horizontale et
verticale, son orientation vers les politiques
appliquées, de même que l'accent mis sur les
échanges multidisciplinaires, en font un projet
unique en son genre. C'est là une collaboration
gouvernementale et universitaire novatrice
tant du point de vue de la démarche que des
résultats obtenus.

Secrétariat de la recherche sur les politiques



Policy Research
Secretariat

Secrétariat de la recherche
sur les politiques

Government
Publications

POLICY RESEARCH INITIATIVE HORIZONS

Volume 3 Number 1

April 2000

EMERGING DEVELOPMENTS AND KNOWLEDGE IN PUBLIC POLICY RESEARCH

In this issue

Executive Brief	2
Government – Something Old, Something New, Something Borrowed...	
Bookmark	3
Network Nuggets	4
Primer: Glossary for the New Economy	6
Upcoming Events	7
Network Columnist	8
Doing Business in a KBE: Areas for Action	
A Look Ahead	10
Community Informatics	
Eyewitness	12
Foreign Ownership in Canada: A Cause for Concern?	
Network Columnist	14
The Knowledge-Based Economy and Society: Challenges for Individuals and Policy Makers	
Guest Columnist	16
Making Canada a Global Centre of Excellence for Electronic Commerce	
Canadian Connections	18
Cyberzone	19
Eyewitness	20
Canada-U.S. Manufacturing Productivity Gap	
Research Brief	22
Families, Labour Markets, and the Well-Being of Children	
Looking Outward	24
The National Policy — For Kiwis	
Toolkit	26
Bridging Knowledge and Practise at HRDC	
Did You Know?	28

Welcome!

This issue features research findings on the emerging knowledge-based economy and society (KBES), including e-commerce, the digital divide and community informatics. At what point is the KBES said to exist? Anecdotal evidence is strong. For

many, e-mail has moved from being a novelty to being as important as the phone. Urls and e-mail addresses are commonplace (this issue alone contains more than 70 of them). While counterfactuals exist, it is hardly a stretch to conclude that the KBES is moving from prediction to reality.

Much of the work contained in this volume was undertaken as part of the Policy Research Initiative's Knowledge-Based Economy and Society project. For more information on the project, please contact Bob Kunimoto at (613) 943-2401 or b.kunimoto@prs-srp.gc.ca

Canada's KBES Crossroads

"In 2000, the greatest challenge lies in Canadian firms themselves. While they have made some progress on improving their operations and strategy with respect to our recommendations, their improvements are overshadowed by the remaining shortcomings. ... The 1999 Global Competitiveness Report rates Canadian company operations and strategy as 12th in the world, far below Canada's standing in the microeconomic environment for business.

Most notable among the Company Operations and Strategy questions (in the survey) is Canada's 21st ranking on the nature of competitive advantage. ... this question had the most profound relationship with GDP per

capita of any question. ... Canadian ratings for Capacity for Innovation (20th), Product Designs (19th), Value Chain Presence (17th), Control of International Distribution (15th) and Extent of Branding (14th) are all similarly disappointing. ... The basic explanation of the apparent paradox between the impressive macroeconomic turnaround and the fall in relative prosperity is a weakness in strategy. On the whole Canada has pursued replication, not distinctiveness."

Porter, Michael and Roger Martin. *Canadian Competitiveness: Nine Years after the Crossroads*, presented at the CSLS Conference on the Canada – U.S. Manufacturing Productivity Gap. January 22, 2000, pgs.16, 18 and 20. <http://www.csls.ca/>

Policy Reflections

"One of the great myths of the Information Age is the idea that technology will create collaboration."

Brook Manville,
former Chief
Information Officer,
McKinsey & Co.

Next Up!!!

The 49th parallel is an act of the imagination, a tangible reality, and a semi-permeable, and possibly eroding, barrier. In the next issue of *Horizons*, we look at the public policy concerns "at", "behind" and "beyond" the Canada-U.S. border, i.e. transboundary, comparative, and common issues. Areas of interest include: trade flows, immigration, environment, culture, transnational crime, common defence, multinational enterprises, tourism, and labour policies. If you know of any research that might be of interest to readers, please contact a.sutherland@prs-srp.gc.ca or call 947-1956.



Canada

Executive Brief



e-Government – Something Old, Something New, Something Borrowed

At the closing plenary of the national policy research conference, *Analysing the Trends*, in November 1999, Hugh Segal (Institute for Research on Public Policy) argued that the transfer of ideas, concepts and frameworks from one discipline or sector to another was often an excellent source of new approaches and insight (See *Horizons – Sunset Issue*, Volume 2, Issue 5b). This cross-fertilization is a primary driver of progress. The history

to infrastructure development. The national railway and public education system are quintessential examples of society-building through infrastructure development. Subsequent infrastructure projects have drawn from and deepened this heritage, including the creation of the Canadian Broadcasting Corporation (1936), and the deployment of the world's first satellite for domestic communications, Alouette I (1962).

bones that, while not sufficient in itself, forward-looking infrastructure development enables Canadian society. The result, as described by the Canadian E-business Opportunities Roundtable in their report, *Fast Forward: Accelerating Canada's Leadership in the Internet Economy*, are hopeful signs that Canada is well-positioned to prosper in the emerging KBES.

But KBES policy development is not simply a case of going back to the future. Concepts, ideas and approaches from the ICT-world should also help us rethink approaches to public policy. Previous *Executive Briefs* have discussed the role of knowledge management (Volume I, Issue 2) and networks (Volume 2, Issue 6). ICTs are redefining business rules, strategies and niches just as they are rewriting the Fortune 500. Of course, not everything changes even during a time of change. That said, it would be amazing if e-business concepts, such as disintermediation, distributed learning, aggregators, portals and virtual venues, as well as entrepreneurial approaches to risk, innovation, customer service and knowledge workers, were without application to public policy. The challenge is to rethink established habits of thought and find solutions for which there are, as yet, no problems.

...it would be amazing if e-business concepts, such as disintermediation, distributed learning, aggregators, portals and virtual venues, as well as entrepreneurial approaches to risk, innovation, customer service and knowledge workers, were without application to public policy. The challenge is to rethink established habits of thought and find solutions for which there are, as yet, no problems.

of ideas is replete with examples where log jams, bottlenecks and barriers were overcome by inspired parallel thinking and even the rediscovery and application of long-established concepts and ideas in a new milieu.

What does this have to do with the knowledge-based economy and society (KBES)? To date, Canada has benefited from a long tradition of visionary approaches

To this list of public sector innovation should be added *Connecting Canadians*, a broad set of initiatives that includes the effort to wire every library and public school in the country – a world first completed in March 1999 (the next target is the wiring of all classrooms by March 2001). It seems that Canadian policy developers understand in their

Bookmark



Indeed, Industry Canada's *Community Access Program*, the government-wide branding Canada initiative, and the Treasury Board Secretariat's *Alternative Service Delivery* project offer clear evidence of the beneficial cross-fertilization of private sector models and concepts to public sector challenges. Much more cross-fertilization is needed. For instance, a recent survey conducted by Erin Research Inc. for the Canadian Centre for Management Development assessed changing expectations in customer service. It found that 87% of citizens believed that a reasonable duration between writing a letter to government and receiving a response was 2 weeks. Ninety percent expected e-mail responses to the same queries within 4 hours. Try meeting that deadline consistently over the speed bumps of government hierarchy.

From today's imperfect view, the e-world seems inherently horizontal, dynamic and ideas-rich. Effective public policy must be equally so.

Laura A. Chapman
Executive Director,
Policy Research Secretariat

Arts Degrees: Still Worth More Than The Paper They Are Written On

"Instead of Techism (i.e., the *a priori* view that in today's high tech world educational resources should be re-directed to train more technologists), educational programs should be assessed in terms of their contribution to economic development. ... The empirical evidence reviewed here shows that the demand for graduates in the social sciences and humanities is growing rapidly, that they earn high salaries, and that the rate of return to investing in their education is as high as that of sciences and engineering. These findings mean that education in the humanities and social sciences is raising productivity in Canada.

Education in the humanities and social sciences is meeting the needs of the Canadian economy because the widespread utilization of computers and information technology has revolutionized the organization of businesses and government bureaucracies. The new-style organizations put a premium on workers who can relate models to real situations, work well with other members of a management team or with clients, and who can speak and write effectively. These skills are developed in humanities and social science programs. Techism, which concentrates on the production of new technologies and on the nuts and bolts of their operation, misses the organizational revolutions that accompany the adoption of new technologies."

Allen, Robert C.. *Education and the Technological Revolutions: The Role of the Social Sciences and Humanities in the Knowledge-Based Economy*. November 1999, No. 2, pp 1-2. Available at: <http://www.sshrc.ca/english/resnews/pressreleases/allen99.html> .

Cluster Envy

"While Canada has some nascent clusters, there is a shortage of early-stage venture capital to invest in Internet-based companies. In Canada, the pool of venture capital is smaller than that in the U.S. because there are fewer institutional investors, smaller deals and a venture capital market dominated by "passive" government and government incited funds that are permitted only a limited ownership stake in the companies in which they invest. Linkages among universities, business and the financial community are generally weaker and less frequent than in the U.S., and the linkages that do exist are often too sub-scale to drive rapid new business creation. While Canada has some strong anchor companies in the high tech sector, there is not enough critical mass in most geographies to spin off many satellite companies."

Report of the Canadian E-Business Opportunities Roundtable. *Fast Forward: Accelerating Canada's Leadership in the Internet Economy*. Boston Consulting Group (Canada). January 2000, p. 7.

Network Nuggets

Growth

The Productivity Puzzle

"In the long run, our standard of living will be determined by our productivity performance. Currently, Canadian productivity trails that of the United States by 15 percent; this gap accounts for more than 80 percent of the difference between Canada and US per capita incomes. All G-7 countries have a productivity gap with the United States, but Canada is the only country that is not catching up. This is reflected in the fact that Canada's productivity standing has deteriorated from second, after the United States, among G-7 countries in 1976, to fifth place two decades later. ... **There is, however, widespread recognition that trade, investment and human capital formation are the main drivers of productivity growth, within an overall framework in which innovation creates the opportunities for growth.** ... Addressing the productivity challenge means understanding more than economic drivers and policies. Productivity needs to be viewed from a broad, multi-faceted perspective, encompassing economic, social and environmental drivers and policies."

Sulzenko, Andrei and James Kalwarowsky, "A Policy Challenge for a Higher Standard of Living". *Isuma*. Volume 1, No. 1 Spring 2000, p. 125 and 129.

KBES

The New Market for Brains

"E-commerce is to the Information Revolution what the railroad was to the Industrial Revolution – a totally new, totally unprecedented, totally unexpected development. And like the railroad 170 years ago, e-commerce is creating a new and distinct boom, rapidly changing the economy, society and politics. ... In the new mental geography created by the railroad, humanity mastered distance. In the mental geography of e-commerce, distance has been eliminated. There is only one economy and only one market. ... **The fastest-growing e-commerce in the United States is in the area where there was no "commerce" until now – in jobs for professionals and managers. Almost half of the**

Human Development

The Time Squeeze

"Those who have the most responsibilities were also those who tended to work the longest days. **The "struggle to juggle" in 1998 was most difficult for those aged 25 to 44 who were married parents and employed full time.** Overall, men in this group averaged 48.6 hours and women averaged 38.8 hours per week of paid work and work-related activities. This was an increase of 2.0 hours per week since 1992 for both men and women.

For many people in this group, an increase in paid work did not result in a reduction in unpaid work. These individuals spent approximately one half-hour more per week on unpaid work than in 1992. Men spent 22.8 hours each week at unpaid work and women spent 34.4 hours. Unpaid work includes household work, childcare, shopping, helping others, volunteering and civic activities."

Statistics Canada. *Overview of the Time Use of Canadians, 1998* (Cat. No. 12F0080XIE, free) at www.statcan.ca/cgi-bin/downpub/freepub.cgi/freepub.cgi

world's largest companies now recruit through Web sites, and some two and a half million managerial and professional people (two thirds of them not even engineers or computer professionals) have their resumes on the Internet and solicit job offers over it. This is a completely new labor market.

New knowledge-based industries will depend on attracting, holding and motivating knowledge workers. When this can no longer be done by satisfying knowledge workers' greed, it will have to be done by giving them social recognition and social power."

Peter F. Drucker. "Beyond the Information Revolution", *Atlantic Monthly*. October 1999, pp. 47 - 57.

Global

Training of Adult Workers in OECD countries

The on-going transition towards a knowledge-based economy underlies the importance of a highly skilled workforce. While a good initial education provides an essential foundation, learning needs to continue through working life and learning systems should be assessed in terms of how effectively they support the goal of lifelong learning. A chapter in the 1999 edition of the OECD *Employment Outlook* reviews the main types of policies used by developed countries to encourage continuous adult training, and assembles some evidence on the consequences of cross-country differences in training patterns.

Training patterns differ significantly across OECD countries, with the level of formal continuous training being relatively high in Sweden, the United Kingdom and the United States and relatively low in countries like Belgium and Germany. Based on the 1994/95 International Adult Literacy Survey, participation in job-related training in Canada is roughly equal to the OECD average. About

38% of Canadian adults took part in work-related training in 1994/95.

High-training countries tend to enjoy strong trade performance in "high-tech" industries as well as above average productivity and wages. Within individual countries, those workers who already are the most skilled also tend to receive the most additional training (a trend described by some observers as "those who got get"). This pattern is problematic because it risks marginalizing some groups of workers. The OECD concludes that policies enhancing the incentives and resources for the training of workers who typically receive few training opportunities is a priority.

Adapted from Newsletter 1999 of the OECD Employment and Social Affairs. For further information, see Chapter 3 of *Employment Outlook*, June 1999, OECD, Paris (OECD On-line Bookshop: www.oecd.org/bookshop).

Social Cohesion

The Paths Ahead

"Given the uncertainties surrounding new media, three potential evolutionary paths are suggested (for the information highway): the emergence of 'information suburbs' and 'information cities' in contrast to the idealistic connotations associated with information societies; new media as adjuncts of 'old media'; or, a strategy that seeks to expand the range of universal service and media freedoms for the many rather than the few and which uses ISDN as the cornerstone of the fixed public telecommunications network."

Winseck, Dwayne. "Abstract: The Quest for Information Highways and Media Reconvergence in Canada". *Info*, volume 1, No. 6, December 1999.

Bookmark

Good Governance in the Age of Cyberspace

"Different governmental approaches on a wide variety of regulatory issues concerned with e-commerce may lead to friction in the system and could be detrimental to both business and consumers. ...a common framework is needed to help all stakeholders implement high quality governance in the emerging global information society. From a legal and mainly European perspective, ...the essentials for good governance, ...revolve around: sovereignty; regulation of markets and safeguarding access and competition; specific and general principles of governance; bottlenecks; and cooperative self-regulation."

Grewlich, Klaus W. "Abstract: Good Governance in the Age of Cyberspace". *Info*, Volume 1, No. 3, June 1999.

Primer

GLOSSARY FOR THE NEW ECONOMY:

Is your mindshare dazzled by radically morphing new economy terminology where Moore's law rules but supply and demand do not? Move higher on the information food chain by being the first in your virtual office to apply the latest in new economy jargon. Sponsored by Andersen Consulting, the site <http://hotwired.lycos.com/special/ene/> provides plain language definitions with attitude for new technology terms. Below are its definitions of "data mining" and "adhocracy":

DATA MINING – Extracting knowledge from information

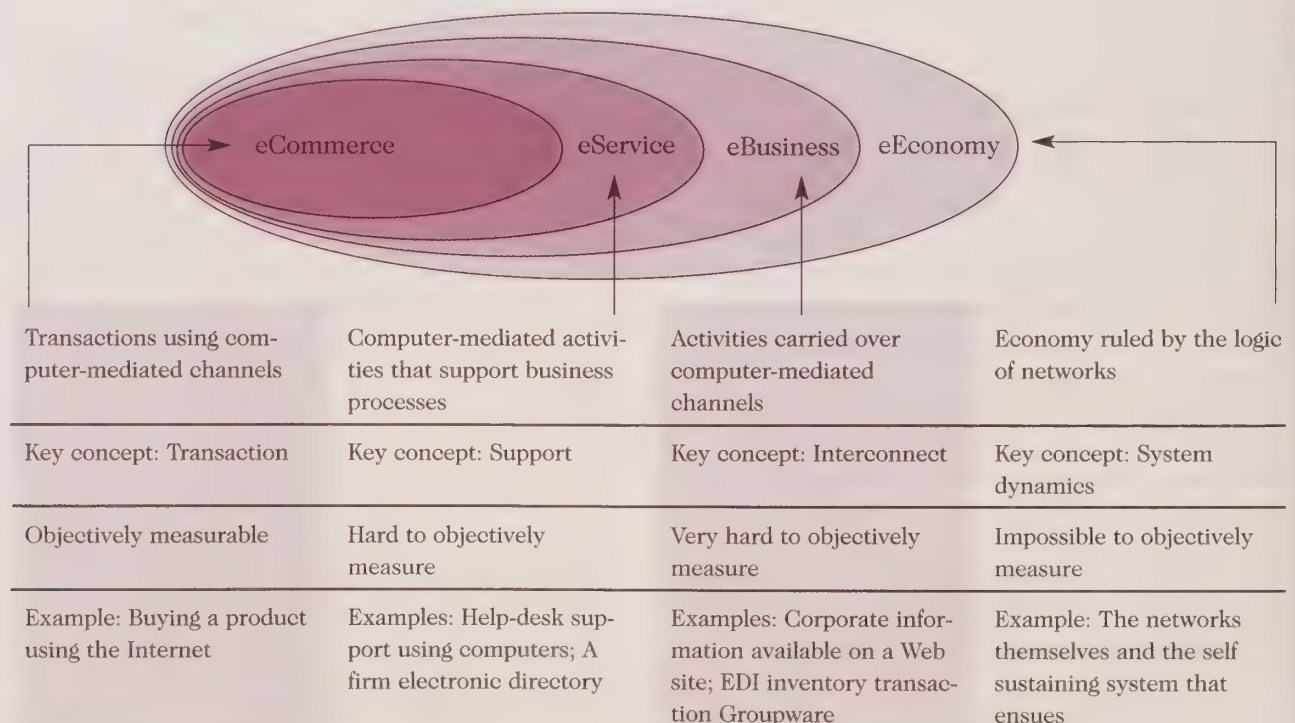
The combination of fast computers, cheap storage, and better communication makes it easier by the day to tease useful information out of everything from supermarket buying patterns to credit histories. For clever marketers, that knowledge can be worth as much as the stuff real miners dig from the ground.

More than 95% of U.S. companies now use some form of data mining – often nothing more than mailing lists, but increasingly the more sophisticated psychographic profiles of potential customers make privacy advocates shake. It's a perfect hot-button political issue: Whose data is it, anyway?

ADHOCRACY – Organization without structure

Adhocracies have long been used by creative enterprises – film studios and ad agencies, for instance – to produce a steady flow of differentiated products. They are a mirror image of the well-defined bureaucracies that built most industrial organizations. Instead of a strict rule book, there exists an evolving collection of shared goals. Start-up software companies are a classic example. Instead of fixed tasks and job descriptions, everyone does what needs to be done. Computer networks encourage adhocracy by enabling people to continuously share information and coordinate themselves informally.

E-World: the Business Side



Upcoming Events



DATE	EVENTS
SPRING 2000	<p><i>Call for Papers for National Policy Research Conference 2000</i></p> <p>The 1999 Conference and Awards Dinner attracted close to 1000 participants and 130 speakers interested in policy research. The working theme for this year's conference is "Canada in a Global Society" and the Policy Research Secretariat invites you to submit your research to the Program Committee for consideration. Keep an eye on the PRI web site as details will be posted once they are confirmed. http://policyresearch.gc.ca</p>
MAY 4	<p><i>"Restorative Justice and Social Cohesion"</i></p> <p>The 2nd quarterly workshop on social cohesion will take place on May 4 at Justice Canada, 284 Wellington St., Room 6015 West from 1:30 p.m. – 4:30 p.m. The session will address the concept and potential of restorative justice. What is the evidence? When is restorative justice appropriate? For further information, please contact Valerie Howe at Valerie.howe@justice.gc.ca or (613) 957-9597.</p>
MAY 18	<p><i>"Technology in a Global Society: Implications for Canada"</i></p> <p>The Policy Research Secretariat is hosting a special session as part of the Congress of ACFAS (Congrès de l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences) on <i>Technology in a Global Society: the Implications for Canada</i>. The session will take place on May 18, 2:00 p.m. - 4:00 p.m., in Room 3240 of the Jean-Brillant Pavilion of the University of Montreal. The session will examine the following issues: the information highway and the repercussions for linguistic and cultural policy; privacy and the confidentiality of information transmitted on the Internet; and, accessibility to new information technologies and the participation of citizens. To register or to obtain more information, please contact Patrick Morin at (613) 943-3912 or p.morin@prs-srp.gc.ca.</p>
MAY 24-31	<p><i>Congress of the Social Sciences and Humanities</i></p> <p>Over 70 scholarly societies and associations annually converge at the "Learneds", giving researchers the chance to share ideas and network with like-minded and not-so-like-minded people in small groups and interdisciplinary symposia. The Congress also features the largest annual book fair in the field with over 150 presses represented. The University of Alberta, Edmonton is this year's host. For more information, consult http://www.hssfc.ca/Cong/CongressInfoEng.html.</p>
JUNE 1-2	<p><i>"Families, Labour Markets, and the Well-Being of Children"</i></p> <p>A conference jointly organized by the Canadian Employment Research Forum and Statistics Canada, and supported by the Policy Research Secretariat, Human Resources Development Canada, and Status of Women Canada will explore the links and interactions between families, labour markets, and government policy with emphasis on the well-being of children.</p> <p>This two day event will take place on the campus of the University of British Columbia in Vancouver, and is affiliated with the meetings of the Canadian Economics Association. For more information contact Miles Corak ((613) 951-9047 or miles.corak@statcan.ca) or Jane Friesen ((604)-291-3403 or friesen@sfu.ca), or visit http://cerf.mcmaster.ca. Registration materials are also available at http://economics.ca/2000.</p>
JUNE 26-28	<p><i>"Rethinking the Line: The Canada-U.S. Border"</i></p> <p>Sponsored by the Government of Canada, this conference will examine the Canada-U.S. border from a variety of policy and disciplinary perspectives, including transboundary issues, e-commerce, trade, culture, environment and security issues. The conference will take place at the Four Seasons Hotel in Vancouver and will be preceded by a day of data workshops organized by Statistics Canada. For more information, please contact Roger Roberge at (613) 943-8412 or r.roberge@prs-srp.gc.ca or consult the PRI web site http://policyresearch.gc.ca.</p>

Network Columnist



Doing Business in a KBE: Areas for Action

What issues confront policy developers in an era of knowledge-based growth? Canada's evolution as a knowledge-based economy (KBE) is reflected in the growing knowledge intensity of occupations and industries, the growing use of information and communications technologies (ICTs), and the increased emphasis on product and process innovations. The increased role of knowledge in the production process is being driven by three interrelated developments: globalization, the information revolution, and the increase in intangible investments (R&D, software, and public spending on education).

Canadian firms face the formidable challenge of prospering in an environment in which competition among companies increasingly involves "competition to innovate first". While there are no direct measures of knowledge development and use, indicators such as relative R&D expenditures, patents, and rates of technology adaptation, point to significant weaknesses in the innovative capacity of Canadian firms. On a broad innovative index developed by Michael Porter, Canada only ranked 9th out of 17 OECD countries in 1995. At the same time, however, a study for the Mont Tremblant conference* on the KBE found that many small firms do rank high on some dimensions of technological prowess. While our understanding is incomplete, Canada's weak showing on a number of important indicators of

innovative capacity focuses attention on further policy actions that might be taken to support the key broad determinants of innovation and knowledge-based growth.

INNOVATION AND TECHNOLOGY POLICIES

The measures pointing to weaknesses in Canada's innovative capacity raise questions about the adequacy of government policies

suggest that the R&D support currently available to business through IP laws and Canada's regime of tax credits is inadequate. Together, the federal Scientific Research and Experimental Development (SR&ED) credit and provincial tax incentives, provide Canada with a degree of support for R&D that is substantially greater than that of all other OECD countries. Third, experi-

Canadian firms face the formidable challenge of prospering in an environment in which competition among companies increasingly involves "competition to innovate first". While there are no direct measures of knowledge development and use, indicators such as relative R&D expenditures, patents, and rates of technology adaptation, point to significant weaknesses in the innovative capacity of Canadian firms.

to (i) promote R&D; and, (ii) support the operation of the country's national innovation system.

In terms of supporting R&D, the Mont Tremblant conference papers and other studies point to three general conclusions. First, it is desirable for governments to utilize a range of tools, including intellectual property (IP) laws, tax credits and subsidies, to promote R&D. With a large toolkit, the government can better tailor its response to different sources of market failure and different industry conditions. Second, available evidence does not

ence shows the advantages of broad general programs to support private sector R&D and the need for government to exercise great caution in employing programs that target specific research areas or technologies. Instead, the OECD and the recent federal science and technology policy review suggest that the focus should be on improving national innovative systems, particularly information dissemination flows between university researchers and industry.

A key conclusion of the conference papers was that future

policy initiatives should focus on promoting Canada's participation in international innovation networks and on helping firms transform themselves into "learning organizations".

FRAMEWORK POLICIES

How can governments help create a business climate that supports the growth of competitive knowledge-based enterprises? There is growing evidence that an economy's responsiveness to market signals and its ability to efficiently shift resources from less productive to more productive firms within an industry and from lower to higher-value uses overall are important determinants of economic performance.

The Mont Tremblant conference identified three key determinants of business innovation: namely, openness, capital investment and human capital development. While it is difficult to establish a coherent framework for all these factors, Canadian policy has been highly supportive in areas such as expanding opportunities for trade and investment. There are some issues that need further attention. First, government policies, especially the explosive growth in public debt over the 1980s and early 1990s, have contributed to Canada's low rate of machinery and equipment investment relative to the U.S. Although Canada has made great progress expanding access to post-secondary education, it has lagged behind other industrial countries in developing a training infrastructure. More also needs to be done to encourage worker training, including employer-sponsored training.

Second, the economy's ability to reallocate resources from less productive to more productive activities needs to be better understood. In recent decades, considerable progress has been achieved in eliminating government regulations and subsidies that impede and distort the allocation of resources. By eliminating regulations that no longer have a role or whose costs cannot be justified by their benefits to society, governments in major industrialized economies have expanded the role of competitive forces and the opportunity for dynamic change in the transportation, telecommunications, energy, electric power and finance sectors. Policy-related impediments to change have also been reduced as governments have moved away from the subsidization of firms and the "bail out" of losing enterprises. Firms can no longer delay needed adjustments in the expectation that government will come to their assistance. Because of the non-neutrality of Canada's corporate tax system, as the Mintz Committee pointed out, tax rates have a significant influence on business investment decisions. In addition, gaps in Canada's corporate governance laws and capital market regulations affect the operation of takeover and venture capital markets in Canada.

Third, the policy framework should help business firms exploit the opportunities created by ICTs and to participate in the growth of the "virtual economy". All industrial economies are striving to ensure their policies are adequate for the new age of virtual

enterprise. Significant Canadian initiatives include the Canadian Electronic Commerce Strategy, introduced in September 1998, which aims at clarifying marketplace rules and building trust in electronic transactions. One of the conference papers pointed out that there is still a need to adapt copyright law so that it applies sensibly to the world of computer technology. In addition, Canada must work with other countries to establish the mechanisms needed to effectively apply policies to global electronic commerce.

A stable macroeconomic environment and efficient financial, labour and product markets are crucial elements of the business climate. Other important, although difficult, factors in the business climate for innovation include: intellectual property rights that encourage innovation and diffusion of technology; and, a regulatory framework that promotes competition and innovation. As this survey of the KBE policy landscape is intended to show, an innovative and forward-looking policy agenda is a key component of an innovation-based economy.

Surendra Gera and Serge Nadeau,
Industry Canada

*This paper draws heavily from papers presented at the CIRANO/Industry Canada Conference on *Doing Business in the Knowledge-Based Economy (KBE)* held in September 1998 at Mont Tremblant, Quebec. For a more extensive coverage of the issues, the reader may wish to consult Gera, Hirshhorn and Ahmad, *Doing Business in a KBE: Recent Policy Initiatives and Future Directions* (presented at the "Analysing the Trends" Conference, Ottawa, November 25, 1999). The views expressed in the paper do not necessarily reflect those of Industry Canada.

A Look Ahead



Community Informatics

Canadians, preoccupied as we are with the vigour and accomplishments of our neighbours to the South, tend to overlook our own strengths and achievements.

Before the brouhaha about the "Digital Divide" in the United States or the "Wiring the Nation" ruckus in the United Kingdom, Canadians have been rather quietly, but persistently, and with an immense measure of imagination and institutional creativity, making huge advances in the area that is coming to be called "Community Informatics".

Community Informatics is the application of information and communications technologies to enable community processes and the achievement of community objectives: overcoming "digital divides", "wiring (and ensuring connectivity for) the farthest reaches of a far-flung nation"; but even more important, working to find ways of making the enormous opportunities of Internet connectivity of real value to local communities in achieving their economic, social and cultural objectives.

Without a great deal of public fanfare, Canada through a variety of initiatives and programs — Community Telecentres, as in rural Newfoundland; Freenets, such as those in Ottawa and Winnipeg; Community Networks, such as Chebucto Suite in Halifax; SchoolNet, the Community Access Program (CAP), and now Volnet and NetCorps; the Centre for Community and Enterprise Networking (CNCEN) in Cape Breton; Web Networks in Toronto — has

created world standards and models for how the opportunities and advantages of the new technologies (ICT's) can be made "universally" available. This availability extends not just to those with the advan-

tage of an urban location, a home computer, or the funds to support the Internet "habitat".

What has characterized the Canadian approach to public computing is what has characterized the best of Canadian public policy in other areas: a commitment to universality; a concern to understand and respond to the needs of the disadvantaged; the desire to be producers as well as consumers of culture; a quiet practicality and an absence of rhetoric; and public sector policy leadership, entrepreneurship and creativity. The dark-side as well is very typically Canadian: federal-provincial wrangling, intra-bureaucratic rivalries, and short-sighted inattention from the private sector.

But overall, in the area of Community Informatics, Canada has been and remains a world leader. Community Telecentres have been the model for public Internet access throughout Africa; CAP has been a model adopted in Australia and rural areas throughout South and Central America; Chebucto Suite is the software of choice for Community Networks world-wide; and CNCEN has been reproduced in Virginia, Australia and Egypt.

If anything, the overwhelming impact of the Internet has increased the challenges for both the theory and practise of Community Informatics,

where Canadian practitioners and researchers are leading the way forward by:

- designing ways of using ICTs to enhance the quality and coverage of electronically enabled public services <http://cnbb.unb.ca>
- building and rebuilding the bridges across the Digital Divide as the multiple chasms of income, education, location, nationality widen between the sides <http://cap.ic.gc.ca/>
- developing sustainable models for a community public space on the Internet <http://vcn.bc.ca>
- developing the strategies and techniques so that local e-commerce can find ways to co-exist/collaborate/compete with global e-commerce <http://sencen.ednet.ns.ca>
<http://www.knet.on.ca/info.html>
- creating local, national, and global democratic practises in a world of electronic citizenship <http://www.web.net>
- using the Net to support development in the Third World <http://www.idrc.ca/acacia/>
- supporting communities as they find ways of using the Net to be contributors to as well as consumers of global culture and global <http://www.cbmusic.com>; and
- applying the principles of open source to the practise of governance <http://www.c4ld.org>

A theory and a practise of Community Informatics is gradually developing, partly out of experiences such as those in Canada, and, partly out of a need to develop systematic approaches to some of the challenges that are following in the wake of ICTs' astonishing speed:

- the need to enable and reinforce community processes using ICTs;
- the need for training and for technical usability;
- the need (but difficulty) of local sustainability;
- the recognition that access in itself is insufficient — it is what is and can be done with the access that is the objective; and,
- the extraordinary power at the interface of virtual and spatial communities.

And some questions still remain: What role can telecentres play in ensuring access for the marginal

and illiterate; How can the net be used to support minority languages and cultures at risk?; Can the net restore vigour to flagging processes of democratic participation?; Can there be a local economy in the midst of an Internet enabled global one? These issues emerge out of the reality of the transformation which is taking place and which underlie the glitz and the buzz about IPOs and "click through" rates.

There is also an important research agenda for Community Informatics including: linking the variety of advanced ICT tools GIS/GPS, CSCW (computer supported collaborative work) — and artificial intelligence software into community processes and applications (including designing interfaces which make them more broadly accessible and usable); understanding the interrelationships between virtual and spatially determined social processes; and, designing usable public e-services in such areas as health, lifelong learning, and public information. Finally, there is the need to establish a firmer link between the theory and research of Community Informatics and practise, policies and programming, so that these are mutually informative and supportive.

Overall, there is an opportunity to take the experience which is being gained in Canada in Community Informatics into the global "marketplace", both by selling programs (software or bureaucratic) and by supporting those with knowledge in translating that experience into the kinds of e-products which can not only compete in, but create new markets and even new marketplaces. Equally, there is a role for Canada in ensuring that, just as a "public/community space" on the Internet has been encouraged and supported to develop within "Canadian cyberspace", so too there should also be provision globally. It will require vision, financial support and policy development to ensure that a Community Informatics dimension can be nurtured in the "global cybersphere".

Michael Gurstein,
Associate Professor, Management and Technology
Director, Centre for Community Informatics
The Technical University of British Columbia
gurstein@techbc.ca
<http://www.techbc.ca>

Eyewitness



Foreign Ownership in Canada: A Cause for Concern?

The pace of Americanization and concerns over Canadian sovereignty have led former Alberta Premier **Peter Lougheed** to speak out on the issue of foreign ownership in Canada. He made his latest foray into this complex and sensitive subject at a seminar organized by the Policy Research Secretariat to launch Canada's newest policy research journal, *Isuma*. The event was held at the Calgary Chamber of Commerce on January 27 and included a panel with **Roger Gibbins**, President and CEO of the Canada West Foundation, and **Oryssia Lennie**, Deputy Minister of Western Economic Diversification Canada.

The low Canadian dollar, according to Lougheed, has contributed to the vulnerability of Canadian companies to foreign takeovers — 90% of them by American corporations. He also expressed concern over the south-bound movement of corporate head offices and said he does not underestimate the significance of the brain drain. While admitting that he was not quite ready to prescribe policy solutions, Lougheed welcomed the opportunity to share his concerns with the audience of about 60 representatives from the private sector, academia and the public service.

Lougheed outlined his early efforts to promote a free trade agreement with the United States, confident in what he described as a uniquely Canadian approach to international business. In subse-

quent years, however, the performance of Canadian firms on the international stage has been disappointing, as Canada has concentrated more and more of its trade activity with the U.S. Increased Americanization, Lougheed argued, poses threats to Canadian sovereignty. For example, while Americans consider culture to be just another business, for Lougheed, culture means sovereignty.

So why speak out now? Lougheed explained that his concerns are rooted in Canadian nationalism and patriotism, and that federal interest in this issue seems to have abated. Several factors have converged to make foreign ownership in Canada a timely subject. First, the rapidity of the expansion to a global village had not been anticipated — the implications of Internet growth, for example, are immense. Second, the Canada/U.S. exchange rate has remained unexpectedly low, rendering Canadian companies "easy pickings." Other factors include free trade, the unprecedented and extended success of the U.S. economy, and Canada's proximity to it. Increased prosperity for Canada over this period has contributed to the notion that "passivity works."

So what to do? Lougheed was tentative about what the appropriate policy response might be. Nonetheless, he suggested that the problem was complex and multi-faceted, and would require a multi-faceted approach. Part of

the solution certainly lies in the area of fiscal policy — possibly an elimination of capital gains tax and measures to address an uneven exchange rate. Combating the movement of head offices could require moral suasion from business leaders. National symbols might be strengthened, including a Canadian Broadcasting Corporation that was more effective in carrying out its original mandate. Finally, Lougheed suggested, efforts in the area of education are imperative. He recommended that basic Canadian history become a core subject throughout the education system. Lougheed left his audience with the very Canadian metaphor of a toboggan ride: when you are heading down a steep hill, there's a period where you can still get off the toboggan; but eventually, you reach a point where you can no longer get off. Canada, he argued, was getting very close to that point.

Oryssia Lennie reiterated that globalization makes policy choices extremely complex and difficult. Using OECD data, she noted that Canadian investment abroad was actually growing faster than foreign investment in Canada, although the pattern was somewhat different vis-à-vis the United States. Technological change, privatization, deregulation, and the increased openness of stock markets have contributed to higher flows of cross-border investment. In industrialized countries, mergers and acquisi-

tions have accounted for 60 to 80% of these flows.

Generically speaking, the benefits of foreign investment include local employment, improvements in labour productivity, as well as various spill-over effects (training, adoption of technologies and management practices, etc.) that are less easily measured. On the negative side, foreign investment can reduce the diversity of economic activity and lead the receiving economy to focus on production and marketing. It can also discourage domestic competition which, in turn, is needed to bring about international competitiveness. Finally, foreign direct investment may influence culture.

Lennie mused whether barriers to increased foreign direct investment were even possible in the globalized environment. She suggested that a balance must be struck between preserving our culture or roots and the need to



Sponsored by the Policy Research Secretariat, *Isuma* is Canada's newest policy research journal. True to its name, which is Inuktitut for "thought" or "idea", *Isuma* will focus on horizontal issues that cross disciplines, sectors, departments, and jurisdictions, as well as the link between policy research and decision-making. The first issue is available now and focuses on *North American Integration*. For more information, contact Alfred LeBlanc (613) 995-3655 or a.leblanc@prs-srp.gc.ca.

survive in the new global reality. Lennie closed by quoting Thomas Friedman's book, *The Lexus and the Olive Tree*: "If globalization were a sport, it would be a 100-metre dash that had to be run over, and over, and over again."

Roger Gibbins added that globalization in Canada's case is very much a continental phenomenon, as 88% of Canada's trade was with the U.S. He noted that Canadian corporations were leaders in building the Calgary and Alberta economy, and reinforced Loughheed's concerns that the potential loss associated with increased foreign ownership

and a corporate exodus to the U.S. is great.

What can be done to encourage regeneration in the face of global challenges? Gibbins warned against complacency. Instead, general economic issues would have to be addressed. Tax reform, for example, is paramount — not just the amount of tax, but also the manner in which taxation occurs. Second, Gibbins suggested that the vitality of local communities needed to be strengthened. We will have to nurture and harness a new generation of economic elites to lead Canada into the global economy.

Crossroads: Canada Then and Now

"Some progress has been made on the microeconomic conditions for prosperity in keeping with the recommendations of *Canada at the Crossroads* (1991). ... deregulation has improved key aspects of the competitive infrastructure such as telecom and transportation, which has spurred the creation of more responsive specialized factors. Governments have widely recognized the need to support clusters that build on regional strengths and have made that a priority instead of creating pockets of unsupported industry across Canada.

Porter and Stern's work on innovative capacity reveals that Canada has improved the context for innovative activity on several dimensions. Canada improved from 12th to 6th in adequacy of intellec-

tual property development between 1990 and 1997, and from 6th best to 4th best (with only Netherlands judged to be significantly superior) in exposure to foreign competition in manufactured goods. Finally, Canada exhibits great strength in educational spending. It moved into world leadership in public spending on tertiary education as a percentage of GDP between 1982 and 1995. As well, Canada maintained its lead in secondary education spending over the same period, though spending as a percentage of GDP declined."

Porter, Michael and Roger Martin. "Canadian Competitiveness: Nine Years after the Crossroads", presented at the CSLS Conference on the Canada – U.S. Manufacturing Productivity Gap. January 22, 2000. <http://www.csls.ca/>

Network Columnist



The Knowledge-Based Economy and Society: Challenges for Individuals and Policy Makers

In the knowledge-based economy and society (KBES), the capacity to learn and accumulate skills and competencies is becoming an imperative for individuals to access employment and adapt to changing circumstances and, for an economy, to innovate and achieve growth. In this context, the policy challenge is to continue developing a highly skilled and adaptable workforce.

Overall, research undertaken in the context of KBES project shows that the Canadian economy is adjusting well to the requirements of the KBES. Unlike some other countries, such as the United States and the United Kingdom, Canada has not experienced a significant increase in income inequality and employment opportunities between high- and low-educated workers over the past 20 years. This fact suggests that Canada is not experiencing a broad-based shortage of skilled workers — increases in the supply of highly educated workers appears to have been sufficient to offset the growth in demand. Indeed, Canada has invested heavily in education over the past 50 years and compares very well internationally in terms of educational attainment and average literacy levels.

However some disadvantaged groups are increasingly facing exclusion from the labour market. For example, individuals in all age groups who have only primary schooling or who have poor literacy skills have seen their employment situation deteriorate substantially in recent years. These people face limited access to jobs. Many don't even possess the

basic literacy skills required for many low-skilled jobs. Low-skilled individuals who are displaced from their current job are less likely to be able to meet the entry-level requirements of new job openings and are, therefore, at risk of being excluded from

the labour market. Research shows, as well, that low-skilled individuals are less likely to participate in education and training, which further increases the risk of long-term exclusion.

The combination of high educational attainment and poor literacy outcomes for a significant proportion of adults raises some concerns regarding the quality of initial education in Canada. Another area of growing concern is

the need to reduce high school drop-out rates to improve labour market outcomes over the long term.

Of course, not all the responsibility lies with the education system. There is some evidence that many low-skilled individuals do not work in "literacy rich" environments that provide them with opportunities to develop or even maintain their existing skills. Part of the solution may, therefore, lie in promoting the creation of jobs and workplaces demanding higher literacy skills.

Lifelong learning is fundamental to meeting both growth and equity objectives. Measures and incentives that will help people invest in their own human capital will be important as changes in working arrangements and in labour market participation patterns continue to alter training investment incentives for employers and place more responsibility

...the rise of self-employment implies that a growing number of workers must now rely on their own means and motivations to upgrade their skills. Possible measures include developing better financial vehicles and mechanisms, providing better information and decision tools, implementing systems to improve the recognition and portability of skills, and helping address constraints related to the lack of time available to undertake training.

on individuals for training. For example, the rise of self-employment implies that a growing number of workers must now rely on their own means and motivations to upgrade their skills. Possible measures include: developing better financial vehicles and mechanisms, providing better information and decision tools, implementing systems to improve the recognition and portability of skills, and helping address constraints related to the lack of time available to undertake training.

There is still debate regarding whether or not there is under-investment in employer-based training in Canada. The lack of concrete evidence on rates of returns to investment in these activities still constitutes an important knowledge gap. Ensuring that clear signals are available to individuals and firms regarding the returns to investment in human

capital is an area where governments may have an important role to play.

Targeted policies aimed at the low-skilled population are a crucial element of a lifelong learning strategy. Participation in education and training is much lower among populations with low skills because they often lack the basic skills required for further learning. They are also less likely to identify themselves as requiring skills upgrading. Because policies aimed at the general population are more likely to benefit those who already have the skills and the motivation to learn on a continuing basis, targeted policies are required if equity concerns are to be adequately addressed.

Jean-Pierre Voyer

Director General, Applied Research Branch
Human Resources Development Canada

Government Support for e-business: Comparative Experiences

The race is on! Governments in Europe, North America, and Asia are adopting new measures to promote the use of electronic business processes within the private sector of their respective domestic economies. Creating an effective domestic and international legal and regulatory framework is of paramount concern. It is a huge, multi-level task that ranges from privacy, security, and encryption affecting consumer trust, to ensuring that tax and R&D policy promote innovation. In addition, governments themselves have been adopting a host of new measures to speed the use of e-business techniques within their own administrative processes.

A key question posed by a number of observers is whether there is a single new economy emerging, based on the Internet and the e-business practices associated with it, or whether there

are several variants of this new economy. The dominant view in the U.S. is that the technology drivers themselves will force a convergence in both business models and government policy towards a predominantly American model. Others, however, suggest that the emergence of new forms of business networks and practises is forcing a wide array of new issues onto the policy agenda of governments. Differences in government policy and legislative frameworks in North America, Europe and Japan, they argue, will likely influence the development of new technology and the patterns of market behaviour associated with it.

So how are government policies being designed to influence the emerging Internet economy? A new report examines several of Canada's competitors (the United

States, the United Kingdom, Ireland, Australia and the European Union) and documents various initiatives aimed at stimulating the adoption of e-business practices in the private sector. For example, most of the countries surveyed have recently adopted new policy initiatives, policy frameworks, and organizational structures to guide the development of their respective e-business strategies. The report also examines what these countries are doing in the areas of expanding information infrastructure, taxation of e-business, building consumer trust, export development and promotion, and focused R&D initiatives.

Wolfe, David A. *Government Support for E-business: Comparative Experiences*. Prepared for the Canadian E-business Opportunities Roundtable and the Task Force on Electronic Commerce, Industry Canada, December 1999.

Guest Columnist

Making Canada a Global Centre of Excellence for Electronic Commerce

E-commerce has the potential to raise the quality of life of citizens through economic growth, job creation and more convenient access to information, goods and services. The question remains: how do we, as a nation, achieve this goal?

EARLY STEPS

Industry Canada established the Electronic Commerce Task Force in November 1997, and gave it the job of developing a strategy in response to this policy challenge. In the last two years, the Task Force has focused on creating a legal and policy regime in Canada, as well as developing the international arrangements necessary to ensure the rapid growth of electronic commerce. Accomplishments to date include: the announcement of Canada's national strategy for e-commerce by the Prime Minister in September 1998; hosting the first ever OECD Ministerial Conference on Electronic Commerce (October 1998); and, the introduction of legislation to protect personal information and recognize the validity of electronic signatures and records (Bill C-6).

FUTURE CHALLENGES

E-commerce, by its very nature, is a horizontal activity that cuts across a wide range of policy fields. For analytical purposes, the future agenda of the Task Force can be divided into three parts:

1. Continue to ensure Canada has a world leading e-com policy environment;
2. Accelerate the rapid adoption and use of e-commerce, and;
3. Strengthen e-commerce expertise and innovation.

Considerable effort is underway to establish an effective and forward-looking e-com framework (see Figure 1). With the basics in place, a number of "second generation" issues, such as self-accreditation and technical standards for secure transactions are coming to the fore. Furthermore, Canada continues to demonstrate strong leadership in international/multilateral forums, such as the World Trade Organization (WTO), the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), the Asia-Pacific Economic Community (APEC), and the Free Trade Agreement of the Americas (FTAA), to ensure consistency among global e-commerce policy approaches. E-commerce is inherently global and, as such, all electronic commerce policies and activities, whether international, domestic or regional, or from the public or private sector, will have a limited impact unless they facilitate a global approach.

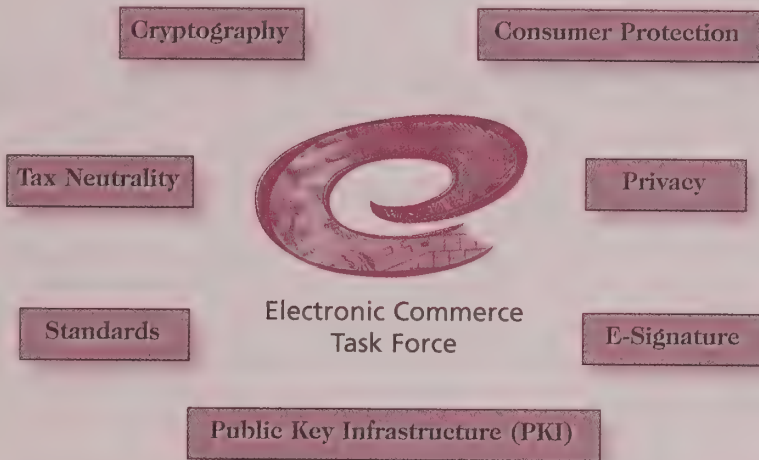
As part of its international agenda, Canada has also been active bilaterally by striking Joint Statements on Electronic Commerce with the European Union and Australia. The aim of such

accords is to provide traction in developing a global approach to electronic commerce.

In *Fast Forward - Accelerating Canada's Leadership in the Internet Economy*, the Canadian E-Business Opportunities Roundtable noted that too many Canadian businesses are lacking a sense of urgency regarding the threats and opportunities presented by e-commerce. To eliminate this complacency, support for e-business sectoral adoption and deployment must be focused and coordinated across government and the private sector. A recent national conference for Canadian industry and business associations (*Building e-Business Capabilities in Canada*), hosted by Industry Canada, is an excellent example of such an initiative. Executives from over 70 associations were brought together for an intensive discussion on the importance of e-business to every sector in Canada.

Another key element in deploying e-commerce throughout the Canadian economy will be cultivating a critical mass of quality e-business solution providers to serve both domestic and international markets. This is an area where we are well positioned. For example, Canadian firms are world leaders in the development of Public Key Infrastructure (PKI) software, an essential element in the provision of secure on-line transactions and the very basis of

CANADA'S WORLD-LEADING E-COM POLICY ENVIRONMENT



electronic commerce. Government must, however, continue to aggressively encourage Canadian firms to become competitive suppliers of Internet-based commerce solutions, applications and services.

Finally to ensure rapid adoption and up-take of e-commerce, the government must continue to partner with and support various private sector initiatives aimed at accelerating Canadian e-commerce awareness, adoption and innovation. The visionary work of the Canadian E-Business Opportunities Roundtable (and supported by the Task Force) exemplifies this type of initiative.

Very quickly, it has become apparent that e-commerce is a dynamic force that has, and will continue to have, a profound impact on our social and economic lives. As a result, an important priority for governments, businesses, and the academic community is to engage in

research aimed at strengthening Canadian expertise and innovation in e-commerce. There are a number of exciting initiatives materializing in this area. For instance, Dalhousie University, through the Global Information Networking Institute (GINI), organized a workshop as part of an on-going effort to develop a Canadian research agenda in electronic commerce. The workshop brought together a diverse group of academics, researchers and business people from across the country, who agreed to formalize a national research agenda as part of a plan to make Canada a world leader in electronic commerce. Another important initiative, stemming from the Canadian E-Business Opportunities Roundtable, is a planned series of e-business workshops that will take place in centres across Canada this Spring. These events will elicit regional views on the Roundtable's priority areas and aim to stimulate dialogue on the

development of much-needed e-business "clusters" in Canada.

Partnerships of this nature are key to Canada successfully realizing the social and economic potential of e-commerce. In addition to research aimed at strengthening Canadian expertise and innovation, it will also be important to continue to develop metrics to measure the Internet economy and to study the on-going social and economic impacts of e-commerce. Industry Canada has worked in concert with the Conference Board of Canada and Statistics Canada to develop a sophisticated set of measures for benchmarking connectivity and e-commerce. This project will continue to provide the basis for a comprehensive analysis of the emerging digital economy in Canada.

The stated goal of making Canada a global centre of excellence in e-commerce can only be accomplished through a concerted plan of action by governments and the private sector. The priorities for this work will be keeping the policy environment 'evergreen', driving the deployment and use of e-commerce throughout the economy and aggressively pursuing a research agenda focused on cultivating e-commerce expertise and innovation.

Richard Simpson
Director General
Electronic Commerce Task Force
Industry Canada
simpson.richard@ic.gc.ca

Canadian Connections



Living in the E-World

Surviving and thriving in the e-world begins by conducting some of the more mundane routines of life on-line. A "byte"-ful of activities include:

- Shopping for presents at Chapters (<http://www.chapters.ca>) or Indigo Books (<http://www.indigo.ca/>)
- Trying on and purchasing clothes using a personalized, virtual mannequin developed by Public Technologies Multimédia Inc. in Quebec in partnership with retailers worldwide at <http://www.ptm.ca/mvm/>
- Sending and receiving certified mail and direct advertising as well as paying bills through Canada Post's Electronic Post Office at <http://www.epost.ca>
- Looking for a job using the [Workopolis.com](http://www.workopolis.com) site or pursuing a career in the federal public service at <http://jobs.gc.ca>
- Filing income taxes with Revenue Canada (now, Canada Customs and Revenue Agency) at <http://www.ccra-adrc.gc.ca/eservices/>
- Checking local weather conditions at Environment Canada at http://weather.ec.gc.ca/current_e.shtml
- Or, choosing to vote at a time and location of your convenience (which is being studied at Elections Canada at <http://www.elections.ca/>)

The corporate world and dot.com start-ups are also keen to gain insight on emerging trends. From a market research perspective, consulting companies

such as d~Code (<http://www.d-code.com>) and public opinion research firms have found a new niche. Angus Reid's Canadian Internet Advisory Panel (<http://www.panel.angusreid.com/>) invites connected Canadians to sign up and participate in surveys of their opinions on services, policies, products and ideas. In exchange for yielding some privacy with respect to on-line behaviour, panelists have the opportunity to win cash or gift prizes. As a policy researcher, questions regarding methodological rigour may arise. However, it may be worth investigating what inquiring corporations want to know.

As for governments, technology opens windows of opportunity for citizen-centred program and service delivery. The Service and Innovation Sector of the Treasury Board Secretariat (<http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/>) is leading the government-wide rethinking and redesign of past notions of serving the public and is guided by the objectives of responsiveness, results-oriented governance, improved cost-effectiveness, collaboration and citizen engagement. One example is Service Canada (<http://www.servicecanada.gc.ca>) whose goal is to provide a one-stop access point to government services — by phone, the web, and face-to-face.

The point is that the electronic mediation and the provision of goods and services in a knowledge-based economy and society carries implications for both public policy and government service delivery. Sometimes even the most mundane activities can have a revolutionary impact. Just ask [eBay.com](http://www.eBay.com) and [Amazon.com](http://www.Amazon.com).

From the Cyberzone



Surfing with the Mega-byte Rich and Famous

At the policy wonk's dream conference — the World Economic Forum in Davos, Switzerland — technology once again took centre stage. For those whose platinium invite must have gotten lost in the mail, the World Economic Forum has created a web site with press releases and conference proceedings at www.weforum.org. Other sources of conference information include reports from Canadian journalists David Crane (Toronto Star), William Thorsell (Globe and Mail) and Christina Freidland (Globe and Mail).

At one workshop, panelists were asked to name "ten web sites that will change the world". Below are some of the responses:

www.readworld.com (simultaneous translation): Like the elusive "babblefish" of Douglas Adams fame, this site purports to offer simultaneous translation of English into Chinese. It remains to be seen how Readworld will translate such Canadianisms as "Ottawa leaves me blue." Requires an add-on program, e.g., the Chinese Text Support Display Program.

www.drudgereport.com (Internet journalism): From broadcasting to everyone a journalist. Courtesy of the Lewinsky-Clinton scandal, this site caught a march on the established media and created an Internet hero in Matt Drudge.

www.amazon.com (books and more), www.bluemountain.com (greeting cards) and www.webnoize.com (digital entertainment): Virtual retailers are threatening parts of the business supply chain with aggressive and innovative business plans.

<http://maps.vix.com> (black hole or spam fighter): This real time black hole list is available to Internet Mail Postmasters as a way of combating unsolicited e-mail. According to Jonathan Zittrain (Harvard University) blacklisted senders can expect that 60% of the e-mail they send will not be delivered. Moreover, it will not be returned to the sender. There is a potential dark side to this list. As Zittrain puts it "Vix (the designer of the site) is the sheriff, but you can't vote him out if you don't like what he does."

<http://stanford-online.stanford.edu> (on-line distance learning): This site provides a demonstration of a virtual degree course, including lectures, illustrations, course notes, and assignments delivered on-line. The prospects of future applications, e.g., teleconferencing, may make this approach increasingly viable.

www.avu.org (African virtual university): Bringing distance education to the developing world.

www.refugiat.org (bringing the Kosovar diaspora together): This site, which was developed over a weekend, helps Kosovar refugees trace the whereabouts of family members. The database now contains 75,000 names and has reunited some 9,000 families.

www.icann.org (assigning Internet domain names and numbers): The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers handles the distribution of Internet addresses.

Eyewitness



Canada-U.S. Manufacturing Productivity Gap

To gain a comprehensive understanding of the contributing factors to Canada's labour productivity problems, the Centre for the Study of Living Standards (CSLS) organized and hosted a major international conference in

to achieve the U.S. manufacturing productivity growth rate of 3% and is largely due to the superior productivity performance in the United States of two key industries: machinery and electrical and electronic products.

competitiveness of the Canadian manufacturing sector, measurement problems in the manufacturing sector, the contribution of trade specialization patterns, small businesses and insufficient innovation to the productivity gap, small business and the productivity gap, and case studies of Canada-U.S. productivity trends in the auto assembly and chemicals industries.

This growing gap reflects the failure of Canadian manufacturers to achieve the U.S. manufacturing productivity growth rate of 3% and is largely due to the superior productivity performance in the United States of two key industries: machinery and electrical and electronic products.

The policy session, focused on the policy levers to improve Canada's manufacturing productivity performance. Two key questions were highlighted: what are the key drivers of Canada's productivity performance; and, what are the policy levers to influence these drivers? Research indicates that the primary drivers for productivity performance are innovation, investment and human capital. Canada underperforms in the first two areas relative to the U.S. The policy challenge is to create the optimal business environment to help ensure that Canadian industries grow and compete among world leaders in the 21st century.

Ottawa on January 21-22, 2000 featuring fifteen research papers by well-known Canadian, American and European productivity experts.

Andrew Sharpe (CSLS) provided the stylized facts for the conference participants to set the context of the productivity challenge. The Canada-U.S. manufacturing labour productivity gap grew in the 1990s. Canada's manufacturing productivity level fell from 21% below the U.S. level of output per hour in 1989 to 27% in 1998. Equally disturbing, Canada's level also fell relative to all other G-7 countries. The growing Canada-U.S. gap reflects the failure of Canadian manufacturers

Roger Martin (Rotman School of Management, University of Toronto) provided a detailed examination of Canadian competitiveness. This enabled him as well as an assessment of how Canada has progressed over the decade. His key message is that it is imperative that Canadian firms and governments turn their backs resolutely on a culture of replication and instead embrace innovation, uniqueness and differentiation. Only by shifting from a replication economy to an innovation-driven economy will Canada prosper in the 21st century.

Other topics explored at this conference included: the size of the productivity gap, the

The policy debate focused on appropriate policy levers and their capacity to influence key policy drivers. Areas of discussion included: the reduction of corporate taxes, the reduction of personal income taxes, the

development of organizational and management capacity, the reduction of the high cost of capital, the promotion of innovation, the modernization of business

framework laws, the development and use of critical enabling technologies and the training, attraction and retention of skilled workers.

Conference proceedings and papers can be found on the Centre for the Study of Living Standards web site at <http://www.csls.ca/>.

The New Online Intermediaries

Below are some examples of Internet businesses of the so-called new economy. Despite the spectacular successes of some on-line retailers, it is estimated that some 80% of e-commerce occurs below the surface, i.e., b-2-b (business to business), as opposed to business to final consumer.

Commodities exchanges, such as www.ariba.com and www.metalsite.com facilitate the buying and selling of goods among a vast number of companies by standardizing the process and making it more efficient.

Aggregators, such as www.mercata.com and www.accompany.com, pool small quantity orders placed by individuals and companies in order to negotiate bulk purchase rates from manufacturers.

Auction sites, such as www.bid.com and www.ebay.com, facilitate the purchase and sale of a huge range of products and services directly between individuals in the form of an on-line auction.

Clearing houses, such as www.priceline.com, enable consumers to access discount prices by bidding for unsold time sensitive inventory such as airline tickets and hotel rooms.

Adapted from the Report of the Canadian E-Business Opportunities Roundtable. *Fast Forward: Accelerating Canada's Leadership in the Internet Economy*. The Boston Consulting Group (Canada), January 2000, p. 14.

Internet Users in the Top 15 Countries

	On-line Population in Millions, 1999	Total Population in Millions, 1999	Percentage of Total Population On-line
United States	110.8	273	40.6%
Japan	18.2	126	14.4%
United Kingdom	13.9	59	23.6%
Canada	13.3	31	42.9%
Germany	12.3	82	15.0%
Australia	6.8	19	35.8%
Brazil	6.8	172	4.0%
China	6.3	1,247	0.5%
France	5.7	59	9.7%
South Korea	5.7	47	12.1%
Taiwan	4.8	22	21.8%
Italy	4.7	57	8.4%
Sweden	3.9	9	43.3%
Netherlands	2.9	16	18.1%
Spain	2.9	39	7.4%

Note: Total population data are July 1999 estimates.

Source: *Computer Industry Almanac*, Central Intelligence Agency

Research Brief

Families, Labour Markets, and the Well-Being of Children

The well-being of children has risen higher and higher on the public policy agenda, to the point that some observers are drawing direct links between the developmental health of children during the first years of life and Canada's longer-run economic potential. We should invest in children, the argument goes, because there will be a payback in terms of higher productivity, growth, and ultimately welfare.

But the balancing act for policy makers involves structuring such investments so that they complement and support both families and markets, while avoiding unintended consequences. If social policy really is an investment with long-term returns, then we need to know how families and labour markets interact to promote — or for that matter fail to promote — the well-being of children in the here and now.

Take, for example, the discussion of child "poverty." Leaving aside all the issues associated with the definition of that term, it is not enough to know that a given fraction of Canada's children fall below a particular level of income at some particular point in time. The longer-term consequences of living in low-income must surely be related to how long a child spends in straitened circumstances. How many children begin low-income spells in any given year? How long do they stay there? Just how secure

are the incomes families earn? Indeed, to fully appreciate how Canadian labour markets work and the prevalence of low-income among children it is important to cast these questions in an international light. How does the process determining low-income dynamics in Canada compare to other industrialized countries?

The Netherlands, for example, has in the span of a decade completely reversed a long established tradition discouraging, and at times actually forbidding, mothers to take jobs. Beginning in 1990, policy makers began encouraging labour supply, with the result that the participation rate of mothers with young chil-

But the balancing act for policy makers involves structuring such investments so that they complement and support both families and markets, while avoiding unintended consequences.

If social policy really is an investment with long-term returns, then we need to know how families and labour markets interact to promote — or for that matter fail to promote — the well-being of children in the here and now.

Labour markets are only one side of the coin; the other is the family. Parents must juggle the needs of their children and the demands of their employers. The degree to which this act succeeds, and how best to support it, sets the stage for a host of policy issues. The most obvious concerns child care. There are remarkable differences in the way industrialized countries structure parental leave and child care policies. It is also remarkable how quickly a policy change can impact societal conditions.

dren more than doubled by the end of the decade. Child care capacity was substantially increased, but it was also designed to share the costs among governments, employers, and parents, as well as to redistribute paid and unpaid work between fathers and mothers. The involvement of employers in the child care market has increased substantially, to the point that the relative share of government expenditures has fallen from 70% to 40%.

In a period of increasingly turbulent labour markets, families

also look to governments for income support. But at the same time, it is being argued that much more than money matters for successful child development, and policy makers are, therefore, drawn into areas far removed from income transfer programs.

On the one hand, there have been important changes in welfare policies in a number of provinces and U.S. states. South of the border these have been justified by claims that reliance on welfare has intergenerational consequences, affecting family formation and fertility decisions as well as leading children to rely on welfare in their turn as adults.

On the other hand, other researchers, like Janet Currie — a native of Ottawa now teaching at University of California at Los Angeles —, argue that the safety

net should be widened so that government policy focuses on in-kind transfers to families with young children, not simply income transfers. However, this presupposes a good deal of knowledge about which interventions are best, how they are taken up by those most in need, and how they are used for the benefit of children. This sort of knowledge is starting to be developed, and in some cases evaluation techniques employing control and treatment groups — not unlike experimental methods used in the medical sciences — are, if not common place, at least more frequently used than a decade ago.

Making sound investments in Canada's children requires as much knowledge as possible of the return that society can expect from a host of different policy options: income support, labour

market interventions, and in-kind transfers among others. Choosing the right mix and balancing the trade-offs will be much more straight forward if the right questions are asked about how families interact with labour markets, and how children get ahead when confronted with both a favourable and not so advantaged start in life.

Miles Corak

Manager,
Family and Labour Studies,
Statistics Canada

To learn more about the interaction between families and labour markets, and how policy can promote the development of children you may wish to attend the conference "Families, Labour Markets, and the Well-Being of Children" to be held on June 1st and 2nd, 2000 in Vancouver. Details are available at <http://cerf.mcmaster.ca>, and registration materials at <http://economics.ca/2000>.

HOW LONG BEFORE NEW TECHNOLOGIES GAIN WIDESPREAD ACCEPTANCE? (YEARS FROM INCEPTION TO 50 MILLION USERS)



Source: United Nations. *Human Development Report 1999*, p. 58.

Looking Outward

The National Policy – For Kiwis

A healthy knowledge-based economy may be of particular benefit to New Zealand. Its remoteness from world markets has often been referred to as the “tyranny of distance.” For New Zealand, recent advances in information and communication technologies are the modern equivalent of the freezer ship that revolutionized its economy last century. New Zealand’s assessment of the knowledge-based economy and prescriptions for the future resonate with the Canadian experience.

BRIGHT FUTURE

Over the past two years, New Zealand has embarked on a number of initiatives to prepare for and support a knowledge-based economy and society. Recently, the government of New Zealand released *Bright Future — Five Steps Ahead*, a report and policy package setting out how the economy will be transformed into a knowledge-based one. The recommendations contained in *Bright Future* have informed the strategic planning and policy direction of the Ministry of Research, Science, and Technology, the Ministry of Tertiary Education, and the government as a whole. Many of the policy recommendations have already been acted upon. What follows is a brief report of its main elements.

A SHORTAGE OF SKILLS — BECOMING A LEARNING NATION

As in Canada, New Zealand firms have reported skill shortages in specialist areas essential for a knowledge-based economy. These include information technology, biotechnology, and software engineering. Firms have also reported a paucity of core skills, such as literacy, numeracy, motivation, and discipline. Individuals, employers, and government need to understand that lifelong learning is an integral part of the knowledge-based society. People will have to continually gain new skills as their careers develop. New Zealand, the report notes, needs to become a learning nation.

THE BRAIN DRAIN: KIWI-STYLE

The Canadian lament “we are losing our best and brightest” has resonance in New Zealand. It is widely recognized that New Zealand is experiencing a ‘brain

drain,’ especially in those fields where the country is already experiencing significant skill shortages. New Zealand, however, has constraints that limit its ability to plug the drain; the country has small firms that do not always have the capacity to provide the same rewards delivered by larger firms in other countries.

The government wants to encourage successful New Zealanders living overseas to maintain links with New Zealand and share their knowledge of international markets, latest innovations, and business opportunities. To this end, the government has developed a web site and a newsletter informing citizens living abroad of the latest market opportunities and business developments.

DEVELOPING CAPACITY AND COMPETENCY

The government, in its 1998 report on *Information and Communication Technology Strategy for Schools*, committed itself to address the skills shortage. The government has agreed to boost the number of teachers and has committed to fund annual teaching awards. These awards will enable teachers to spend time working in research institutions and industry, or undertake enterprise training. The government is also encouraging students to study science, math, and technology subjects at the post-secondary level by offering bursary incentives.

FUNDING THE IDEA

In a knowledge-based economy, many wealth-creating ideas come from focused R&D. New Zealand’s level of private sector investment in research and development lags behind other OECD countries, including Canada. Small firms in New Zealand simply do not have the capacity to undertake formal R&D on their own.

The government of New Zealand currently invests the equivalent of CDN\$482.4 million in R&D, but it wants to improve upon translating this investment into commercially viable products and technology. The government’s *Blueprint for Change* describes the steps that the government should take to align its investments in R&D so that they support the ongoing development of New Zealand’s knowledge-based economy.

The need to fund innovative ideas has also encouraged a shift in New Zealand's investment capital market. To help small businesses get investors for their ideas, the New Zealand Stock Exchange is developing a new capital market. This capital market will list small companies that do not meet the \$5 million (NZD) threshold required to list on the current stock exchange.

FREEDOM TO INNOVATE

As in Canada, voices have been raised in New Zealand advocating for a change in the country's legal and regulatory framework. The outcome of the *Bright Future* consultations suggests that the current set of laws do not set out clearly understood business and tax requirements, thereby increasing unnecessarily firms' transaction costs and encouraging noncompliance. To provide government with better information on a firm's transaction costs arising from the country's legal and regulatory framework, New Zealand intends to establish Small Business Test Panels. These Test Panels, consisting of a cross-section of businesses, will be asked directly about how proposed new laws will affect them. Through these test panels, a new regulatory framework will be developed.

BUILDING AN INNOVATIVE NATION

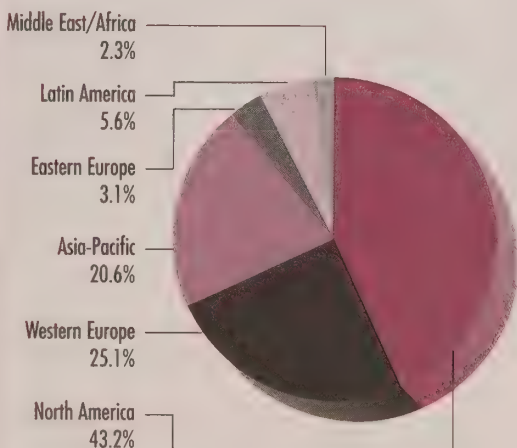
Finally, the *Bright Future* report noted that New Zealand needs a culture of success that encourages

creativity and innovation. A culture of success is not just about feeling good about accomplishments. It is about taking risks, innovating, and being competitive by constantly striving to achieve. So, in addition to becoming a learning nation, New Zealand needs to become an innovative and entrepreneurial nation. As a step toward this goal, the government is establishing the annual Prime Minister's Awards. These awards recognize excellence in achievement in science, technology, innovation, and enterprise. They will also include an award for the most enterprising Maori business.

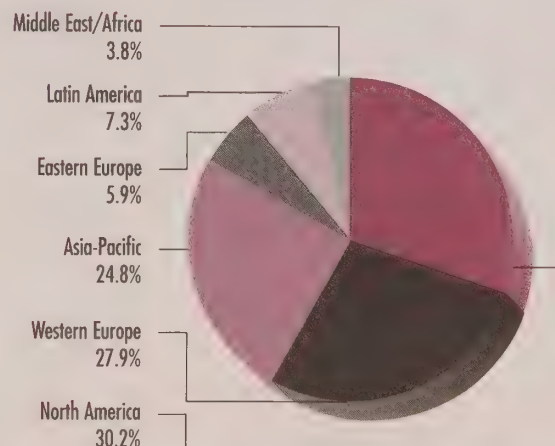
In sum, *Bright Future* recognizes that while people as individuals may hold knowledge, knowledge is also incorporated in the very fabric of society through its institutions. New Zealand, like Canada, has considerable challenges ahead if it is to build a knowledge-based economy. The most successful knowledge-based economies of the future are likely to be those that are best at building "knowledge capital" in individuals and in the structures and networks of society. The *Bright Future* policy package helps New Zealand move towards this goal.

For more information, please see New Zealand's *Bright Future* web site and its related links: www.stepsahead.org.nz.

INTERNET USERS BY REGION 2000



INTERNET USERS BY REGION 2005



Source: Computer Industry Almanac

Toolkit



Bridging Knowledge and Practise at Human Resource Development Canada (HRDC)

In an effort to improve effectiveness, organizations everywhere are exploring innovative ways to develop new knowledge bases and knowledge sharing. Much of this effort is predicated on the belief that evaluation information, specifically on what works, what does not and why, can be made more relevant and useful to a broader audience. This information can be used constructively to build a strong culture of learning and to influence future policy and programming decisions. In principle this makes perfect sense; in reality, however, the challenge is creating an environment that facilitates sharing and understanding.

In 1996, management at HRDC's Evaluation and Data Development Branch (EDD) consulted its clients about making evaluation information more relevant and useful. While program managers knew the value of EDD evaluations, many felt the information reported was too technical and narrowly focused on individual programs to be widely applicable. They suggested three possible improvements: simplify, broaden, and make the information more easily accessible, not only to policy makers but also to those working in regional and local offices.

With these goals in mind, EDD took steps to improve the communication of its evaluation findings. In addition to its web site (<http://www.hrdc-drhc.gc.ca/edd>), two innovative ways of making evaluation materials more accessible were developed: the *Lessons Learned* series and the *Focus on What Works* initiative.

The first initiative, the *Lessons Learned* series, provides information about the effectiveness of program or policy interventions on a particular policy issue.

The studies review and analyze both Canadian and international experiences in a given policy area and then present the key findings as a series of lessons. Rather than addressing the particulars of

specific programs, each study attempts to identify patterns in the evaluation literature. Consultations involving selected experts and stakeholders are built into the research process both to validate and enhance study results.

By capturing the state of knowledge and by identifying key areas that would benefit from further study, the *Lessons Learned* series inform and stimulate discussion on policy and program issues among managers, policy analysts, public policy researchers, academics and other stakeholders. Rather than having the final word on a subject, a *Lessons Learned* series should be seen as leading to an informed next step.

Below are two examples of lessons learned, as described in a recent study on *Older Worker Adjustment*:

Lesson 1 There is no systematic difference between the productivity of older and younger workers.

A large number of gerontological and psychological studies present direct measures of job performance



Ideas

The policy research and ideas environment is in constant change. Despite what you may have heard, no single organization, discipline, or source has all of the answers or even all of the questions. We are on the look-out for cutting edge research, ideas and knowledge in public policy to profile in *Horizons*. If you know of some noteworthy horizontal policy research, please contact Allen Sutherland at a.sutherland@prs-srp.gc.ca or call (613) 943-2490.

Thanks.

and analyze their relationship to age. The literature review concludes that there is no significant overall difference between the job performance of older and younger workers. In almost every case, variations within an age group far exceed the average differences between age groups.

Lesson 2 Income support measures designed to facilitate the early withdrawal or retirement of older workers do not necessarily improve the overall labour market adjustment process.

A 1995 International Labour Organisation report found that the early withdrawal of older workers did not necessarily benefit younger workers. Referring to early retirement programs in countries such as Belgium, France, Spain and the United Kingdom, the report concluded that the total impact of such measures on the youth unemployment problem was negligible. The reason was that new entrants to the labour market often lacked the experience and know-how necessary for the jobs vacated by older workers. More often, the jobs just disappeared.

The second initiative, *Focus on What Works* builds on the *Lessons Learned* series by sharing 'what works' knowledge in three ways:

First, through the Lessons Learned Knowledge Bank, it incorporates the *Lessons Learned* series and additional evaluation research information. This provides a central access point for lessons learned and 'what works' information.

Second, through 'building awareness events' on specific topics, such as children or older workers, it brings together diverse discussion groups ranging from experts to practitioners, policy makers, decision makers and partners, such as provincial governments and non-governmental organizations. These events offer a unique occasion to bridge theory

with practise by sharing and critiquing lessons learned, exploring what works and discovering new ways of applying the knowledge in the field. They also represent a unique opportunity to blend validated evaluation knowledge with anecdotal information gathered by practitioners and evaluators in all regions of the country.

Third, an on-line research service, a documentation service to capture 'good or best practise' case studies, and an electronic clearinghouse for evaluation information, contacts, research and guides is made available via HRDC's What Works Centre. The Centre is specifically designed to take evaluation information and make it relevant to a local HRDC setting.

Lessons Learned and *Focus on What Works* are instrumental in bridging knowledge with practise and making evaluation more participatory and relevant throughout the department. In undertaking these activities, EDD hopes not only to increase awareness of what works in social and labour market policy and programs, but also to raise HRDC's capacity as a learning organization.

For more information about the *Focus on What Works* initiative, please contact Barbara Lawless at (819) 953-7787. If you would like to find out more about the *Lessons Learned* series, please contact Catherine Massé at (819) 953-8094.

*** *Lessons Learned* studies currently available include *Effectiveness of Employment Related Program for Youth*, *Open-Account Self-Employment*, *Disability Policies and Programs*, *Program for Aboriginal Peoples*. Future ones include *Innovative Workplaces*, *Student Financial Assistance*, *Adult Literacy*, *Gender Equality in the Labour Market*, and *Reconnecting Social Assistance Recipients to the Labour Market*. Most *Lessons Learned* "packages" include a series of communication tools — a Final Report summarizing the research results, a synopsis highlighting the lessons and a video showing the human faces behind the complex policy issues.

Did you know?



e-World by the Numbers

A study conducted by Nortel Networks and the International Data Corporation (IDC) and presented at the World Economic Forum in Davos, Switzerland projects that:

- The global Internet economy will grow at a rate of 56% per annum and will be worth or valued at \$2.8 trillion by 2003.
- E-business will grow at a rate of 86% per annum, representing \$1.3 trillion of the \$2.8 trillion value of the global internet economy.
- Internet infrastructure will grow at 42% to representing and will be worth 1.5 trillion by 2003.
- E-business will grow fastest in Europe with 118% CAGR compared to US 76% CAGR.
- 87% of e-business will be conducted in the business-to-business market.
- 87% of home Internet connections will still narrow band in 2002."

Source: Craig, Ian. "The Promise of the High Performance Internet". *Nortel Networks*. January 2000.

"With 99 percent of homes equipped with a least one telephone and a cable system which passes through 90 percent of all households, with 81 percent accessing it, Canada has a strong base of affordable quality communications infrastructure upon which to build a knowledge-based economy."

Source: The Canadian Electronic Commerce Task Force. International Trade Centre, Executive Forum on National Export Strategies Re-Defining Trade Promotion, UNCTAD/WTO, 1999, p. 1.

"This year North America will represent only 43% of the on-line population and that will fall to 30% by 2005, according to projections by the Computer Industry Almanac. Western and Eastern Europe meanwhile, will account for about a third of all Internet users in 2005, up from about 28 percent this year. And almost a quarter of the worldwide online population in 2005 will reside in the Asia-Pacific region. ...About 43% of users in 1999 were non-English speakers, according to Global Reach. Japanese, Spanish and German were the most prevalent non-English languages."

Source: Lawrence, Stacy. "The Net World in Numbers", *The Industry Standard: The Newsmagazine of the Internet Economy*. February 8, 2000, p. 3.

"Information-poor schools and hospitals are often poorly connected. In South Africa, the best-connected African country, many hospitals and about 75% of schools have no telephone line. Even at the university level, where there is connection, up to 1000 people can depend on just one terminal."

Source: United Nations Human Development Report. 1999, p.59.

"The past two decades have seen a huge rise in patent claims... The number of applications made annually soared from less than 3000 in 1979 to more than 54000 in 1997."

"Industrial countries hold 97% of all patents worldwide... Indeed, in 1993 just 10 countries accounted for 84% of

global research and development, controlled 95% of the US patents of the past two decades and captured more than 90% of cross-border royalties and licensing fees... By contrast, the use of intellectual property rights is alien to many developing countries. More than 80% of the patents that have been granted in developing countries belong to residents of industrial countries."

Source: United Nations Human Development Report 1999, p.67-68.

PRS Horizons Team

Editor

Allen Sutherland

Copy Editor

Catherine Larmer

Contributors

Sushma Barewal	François Marier
Tamara Candido	Margaret Moore
Jeff Frank	Tracie Nofle
Robert Kunitomo	Roger Roberge
Gaétan Lafortune	Annik Rollin
Linda Lemieux	Gita Sud
Alfred Leblanc	Johanne Valcourt
Michael MacKinnon	Daniel Wolfish

Translation by: PCO Translation

Design & Layout by:
Zsuzsanna Liko Visual Communication

Horizons is published bi-monthly by the Policy Research Secretariat to share information among the government and non-governmental policy research community, and the public.

Any comments or questions?
Requests for subscription or change of address?

E-mail: a.sutherland@prs.srp.gc.ca
Phone: (613) 947-1956
Fax: (613) 995-6006



Le savez-vous...

Quelques chiffres au sujet du commerce électronique

Nortel Networks et l'International Data Corporation (IDC) ont présenté au Forum économique mondial tenu à Davos (Suisse) une étude qui comportait les prévisions suivantes :

- L'activité économique générée à l'échelle mondiale par Internet s'accroîtra au rythme de 56 p. 100 par année, pour atteindre une valeur de 2,8 billions de dollars en 2003.
- De cette somme, 1,3 billion sera attribuable au commerce électronique, qui progressera pour sa part à un taux de 86 p. 100 par année.
- L'infrastructure d'Internet se développera à un rythme de 42 p. 100 et sa valeur s'établira à 1,5 billion de dollars en 2003.
- Le commerce électronique se répandra plus rapidement en Europe, où son TCAC atteindra 118 p. 100, contre 76 p. 100 aux États-Unis.
- Le commerce électronique sera constitué à 87 p. 100 d'échanges interentreprises.
- En 2002, 87 p. 100 des foyers abonnés à Internet y seront encore reliés par une liaison à bande étroite. » [Traduction]

Source : Craig, Ian. « The Promise of the High Performance Internet ». *Nortel Networks*, janvier 2000.

« Aujourd'hui, on trouve au moins un appareil téléphonique dans 99 p. 100 des foyers et 90 p. 100 de ces derniers ont accès à un réseau de cablodistribution, la proportion des abonnés étant de 81 p. 100; le Canada dispose donc, en matière de communications, d'une infrastructure solide et peu coûteuse sur laquelle construire une économie axée sur le savoir. » [Traduction]

Source : Groupe d'étude sur le commerce électronique au Canada. Centre du commerce international, Forum des cadres sur les stratégies d'exportation nationales qui redéfinissent la promotion du commerce, CNUCED/OMC, 1999, p. 1.

« Cette année, seulement 43 p. 100 des abonnés à Internet seront des Nord-Américains et, selon les prévisions du *Computer Industry Almanac*, la proportion chutera à 30 p. 100 en 2005... En 2005 encore, la région Asie-Pacifique fournira près du quart des internautes... En 1999, environ 43 p. 100 des utilisateurs ne parlaient pas anglais, selon Global Reach; leur langue d'usage était le plus souvent le japonais, l'espagnol ou l'allemand. » [Traduction]

Source : Lawrence, Stacy, "The Net World in Numbers", *The Industry Standard: The Newsmagazine of the Internet Economy*, 8 février 2000, p. 3.

« Si des écoles et des hôpitaux manquent d'information, c'est souvent en raison de la faiblesse des réseaux de communication. En Afrique du Sud, pourtant le pays africain le mieux pourvu en cette matière, bien des hôpitaux et près de 75 p. 100 des écoles n'ont pas le téléphone. Dans les universités elles-mêmes, les liaisons existent, mais chaque terminal doit desservir jusqu'à mille personnes. »

Source : Rapport des Nations Unies sur le développement humain, 1999, p. 59

« Depuis vingt ans, le nombre des poursuites en contrefaçon de brevets augmente à un rythme effarant. Le Traité de coopération en matière de brevets de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle permet qu'une demande de brevet vaille pour plusieurs pays. Le nombre des demandes, en chiffres annuels, est monté en flèche : inférieure à 3 000 en 1979, il est passé à plus de 54 000 en 1997.

Les résidents des pays industrialisés détiennent 97 p. 100 des brevets actuellement accordés dans le monde. En 1993, à peine dix pays effectuaient 84 p. 100 des activités de recherche

et de développement réalisées dans le monde, possédaient 95 p. 100 des brevets américains délivrés au cours des vingt années précédentes et touchaient plus de 90 p. 100 des redevances et des droits de licence de provenance étrangère... Par ailleurs, l'exploitation du droit de propriété intellectuelle est inconnue dans bien des pays en développement. Plus de 80 p. 100 des brevets délivrés par ces derniers ont été octroyés à des résidents de pays industrialisés. » [Traduction]

Source : Rapport des Nations Unies sur le développement humain, 1999, p. 67-68.

Éditeur

Allen Sutherland

Éditrice de rédaction

Catherine Larmer

Collaborateurs

Sushma Barewal
Tamara Candido
Jeff Frank
Robert Kunimoto
Gaëtan Lafortune
Linda Lemieux
Alfred Leblanc
Michael MacKinnon

François Marier
Margaret Moore
Tracie Notde
Roger Roberge
Annik Rollin
Gita Sud
Johanne Valcourt
Daniel Wolfish

Traduction : PCO Translation
Conception et mise en page :
Zsuzsanna Likó Visual Communication

Horizons est publié à tous les deux mois par le Secrétaire de la recherche sur les politiques, dans le but de favoriser l'échange de renseignements entre les chercheurs de l'administration publique fédérale qui s'intéressent aux politiques.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement ou les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : a.sutherland@prs-srp.gc.ca
Téléphone : (613) 947-1956
Télécopieur : (613) 993-6006

© Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1999

Legon no 2 Les mesures de soutien du revenu conçues pour faciliter la retraite ou le départ anticipé des travailleurs âgés n'améliorent pas nécessairement le processus global d'adaptation du marché du travail.

Il ressort d'un rapport de 1995 de l'Organisation internationale du travail que le départ anticipé des travailleurs âgés n'avantagait pas nécessairement les jeunes travailleurs. Faisant référence aux régimes de retraite anticipée de pays comme la Belgique, la France, l'Espagne et le Royaume-Uni, le rapport concluait que l'incidence globale de telles mesures était négligeable sur les problèmes d'emploi des jeunes, et ce, parce que les nouveaux entrants sur le marché du travail ne possédaient souvent pas l'expérience et le savoir-faire qu'exigent les postes libérés par les travailleurs âgés. Le plus souvent, les emplois étaient simplement éliminés.

La deuxième initiative, *Vises les pratiques gagnantes*, s'inspire de la série des *Etudes bilan* en faisant part des « pratiques gagnantes » de trois façons.

Premièrement, grâce à la banque de savoir des *Etudes bilan*, elle intègre la série des *Etudes bilan* et des renseignements supplémentaires des études d'évaluation. Cela fournit un point d'accès central aux renseignements sur les leçons tirées et les « pratiques gagnantes ».

Deuxièmement, grâce à des « activités de sensibilisation » sur des sujets particuliers, comme les enfants ou les travailleurs âgés, elle rassemble divers groupes de discussion allant des experts aux praticiens, aux analystes de la politique, aux décideurs et aux partenaires, comme les gouvernements provinciaux et les organisations non gouvernementales. Ces activités présentent une occasion unique de créer des liens entre l'acquisition du savoir et la pratique en partageant et en critiquant les leçons tirées, en étudiant les pratiques gagnantes et en découvrant de nouvelles façons de mettre en application le savoir sur le terrain. Elles représentent également une occasion unique d'amalgamer le savoir d'évaluation valide et les renseignements anecdotiques recueillis par les spécialistes et les évaluateurs dans toutes les régions du pays.

Troisièmement, par l'entremise d'un Centre des pratiques gagnantes, sont rendus disponibles un service de recherche en direct sur les pratiques gagnantes, un service de documentation en vue de saisir les études de cas des « bonnes ou meilleures pratiques » et un centre d'information électronique pour les renseignements d'évaluation, les personnes-ressources, la recherche, et les guides. Le Centre est conçu expressément pour rendre les renseignements d'évaluation pertinents pour un CRHC local.

Les *Etudes bilan* et l'initiative *Vises les pratiques gagnantes* contribuent à jeter des ponts entre le savoir et la pratique, et à rendre l'évaluation plus participative et pertinente dans tout le Ministère. En menant ces activités, EDD espère non seulement accroître la sensibilisation aux pratiques gagnantes dans la politique et les programmes sociaux et relatifs au marché du travail, mais également améliorer DRHC en tant qu'organisation d'acquisition du savoir.

Pour de plus amples renseignements sur l'initiative *Vises les pratiques gagnantes*, veuillez communiquer avec Barbara Lawless, au (819) 953-7787. Pour de plus amples renseignements sur la série des *Etudes bilan*, veuillez communiquer avec Catherine Massé, au (819) 953-8094.

*** Des *Etudes bilan* sont actuellement disponibles sur les sujets suivants : Efficacité des programmes d'emploi destinés aux jeunes, Travail indépendant à son compte, Politiques et programmes destinés aux personnes handicapées, Programmes destinés aux Autochtones. Parmi les *Etudes bilan* futures, mentionnons, Milieux de travail novateurs, Aide financière aux étudiants, Alphabétisation des adultes, Égalité des sexes sur le marché du travail, et Réintégration des bénéficiaires d'aide sociale dans le marché du travail. La plupart des « ensembles » d'*Etudes bilan* comprennent une série d'outils de communication, soit un rapport final résumant les résultats des recherches, un résumé faisant ressortir les leçons tirées et une vidéo montrant les visages humains derrière les éléments d'orientation complexes.



Boîte à outils

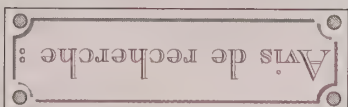
Créer des liens entre le savoir et la pratique à Développement des ressources humaines Canada (DRHC)

De nos jours, les organisations dans le monde entier étudient des moyens novateurs de construire de nouvelles banques de savoir et de stimuler l'échange de ce savoir, afin de devenir plus efficace. Cette initiative se fonde sur la conviction que l'on peut accroître la pertinence et l'utilité des renseignements d'évaluation, notamment ceux qui nous présentent ce qui est efficace, moins efficace et pourquoi, pour une audience élargie. On peut utiliser ces renseignements de manière constructive pour édifier une culture d'apprentissage solide et influencer sur les décisions en matière de politiques et de programmes. En principe, une telle démarche est parfaitement logique; en réalité, toutefois, le défi consiste à créer un environnement propice à l'échange et à la compréhension.

En 1996, la direction d'EBD a consulté ses clients afin d'accroître la pertinence et l'utilité des renseignements d'évaluation. Même si les gestionnaires de programmes connaissaient la valeur des évaluations d'EBD, nombre d'entre eux étaient d'avis que les renseignements fournis étaient trop techniques et se limitaient trop à des programmes particuliers pour être applicables d'une manière générale. Ils ont proposé trois améliorations éventuelles : simplifier les renseignements, les élargir et les rendre plus accessibles, non seulement aux décideurs, mais également aux personnes qui travaillent dans les bureaux régionaux et locaux.

Avec ces objectifs en tête, EBD a pris des mesures en vue d'améliorer la communication des constatations de ses évaluations. En plus de son site Web (<http://www.hrdc-drhc.gc.ca/edd>) la direction a conçu deux façons innovatrices de rendre plus accessible le matériel d'évaluation; tout d'abord, par la série des *Brudes bilan* et, plus récemment, par l'initiative *Visez les pratiques gagnantes*. La première initiative, les *Brudes bilan*, fournit des renseignements sur l'efficacité des interventions en matière de programmes ou de politiques sur un élément d'orientation particulier. Les études examinent et analysent tant l'expérience canadienne qu'internationale dans un secteur donné de la politique et, ensuite, présentent les constatations principales sous forme d'une série de leçons. Au lieu d'entrer dans les détails de programmes particuliers, chaque étude essaye de déterminer les tendances dans les documents d'évaluation. Des consultations avec des experts et

En saisissant l'état du savoir et en déterminant les secteurs principaux susceptibles de tirer profit d'études supplémentaires, les *Brudes bilan* visent à informer et à stimuler la discussion sur les éléments d'orientation et les questions de programme parmi les gestionnaires, les analystes de la politique, les chercheurs en politique publique, les universitaires et les autres intervenants. Au lieu d'avoir le dernier mot sur un sujet donné, une *Brude bilan* devrait être considérée comme un tremplin vers une prochaine étape informée. Examinons deux exemples de leçons tirées d'une étude récente sur l'adaptation des travailleurs âgés. **Leçon no 1** Il n'y a aucune différence systématique entre la productivité des travailleurs âgés et jeunes. Un grand nombre d'études gérontologiques et psychologiques présentent des mesures directes de rendement à l'emploi et analyse les liens entre celui-ci et l'âge. L'analyse documentaire conclut qu'il n'y a aucune différence globale entre le rendement à l'emploi des travailleurs âgés et jeunes. Dans pratiquement tous les cas, les écarts dans un groupe d'âge donné dépassent largement les différences moyennes entre les groupes d'âge.



Des idées

Le domaine de la recherche et des idées sur les politiques ne cesse d'évoluer. C'est pourquoi nous sommes toujours à l'affût de recherches, d'idées et de découvertes avant-gardistes au sujet des politiques que nous pourrions traiter dans *Horizons*. Si vous avez vent de recherches horizontales intéressantes sur les politiques, veuillez communiquer avec nous à a.sutherland@prs-sfp.gc.ca.

Merci.

n'est pas seulement se féliciter des succès obtenus, mais aussi savoir prendre des risques, innover et être compétitif en cherchant constamment à aller plus loin. La Nouvelle-Zélande doit donc non seulement devenir un pays apprenant, mais aussi un pays d'innovation et d'entrepreneuriat. Pour aider à atteindre cet objectif, le gouvernement remettra annuellement des Prix du Premier ministre. Ces prix récompenseront l'excellence dans le monde des sciences, de la technologie, de l'innovation et de l'entreprise. Un prix sera notamment accordé à l'entreprise maori s'étant le plus distinguée par son entrepreneuriat.

En somme, *Bright Future* reconnaît que même si les citoyens peuvent avoir individuellement des connaissances, le savoir est intégré au tissu même de la société par l'entremise de ses institutions. La Nouvelle-Zélande, comme le Canada, devra relever des défis considérables pour bâtir avec succès une économie axée sur le savoir. Les économistes axés sur le savoir qui réussiront le mieux dans l'avenir seront probablement celles qui sauront le mieux doter leurs citoyens, ainsi que les structures et réseaux de la société, d'un « capital de connaissances ». L'énoncé de politiques *Bright Future* aidera la Nouvelle-Zélande à franchir des pas importants vers cet objectif.

Pour plus de détails, parcourez le site Web de *Bright Future* et les liens connexes à : www.stepsahead.org.nz.

LA LIBERTÉ D'INNOVER

La nécessité d'appuyer l'innovation a aussi entraîné un changement sur le marché des capitaux néo-zélandais. Pour aider les petites entreprises à attirer les investisseurs, la Bourse de Nouvelle-Zélande est en train d'établir un nouveau marché boursier, où seront inscrites les petites entreprises qui n'atteignent pas le seuil de 5 millions \$ (dollars néo-zélandais) requis pour être cotées en Bourse actuellement.

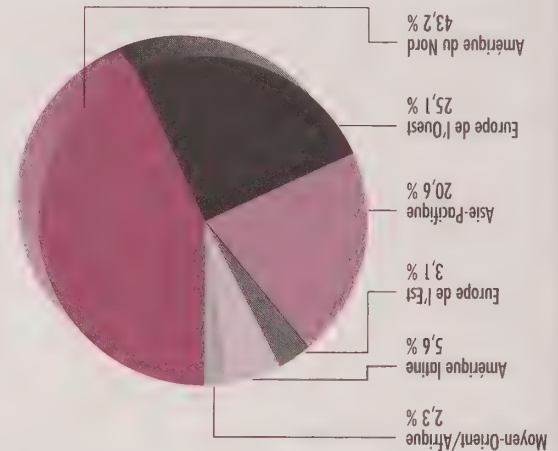
Comme au Canada, des voix se sont élevées en Nouvelle-Zélande pour réclamer un changement du cadre juridique et réglementaire du pays. Selon les consultations menées aux fins de *Bright Future*, la législation actuelle ne prescrit pas des exigences commerciales et fiscales parfaitement comprises, ce qui accroît les coûts inutiles des transactions et favorise le non-respect des règles. Pour que le gouvernement soit mieux informé sur les coûts de transactions des entreprises découlant du cadre juridique et réglementaire du pays, la Nouvelle-Zélande entend établir des groupes

témoin de petites entreprises (*Small Business Test Panels*). Ces groupes témoins, formés d'un ensemble représentatif d'entreprises, seront invités directement à décrire l'impact que les nouvelles lois auront sur eux. La mise au point de la nouvelle réglementation tiendra compte de leurs observations.

BÂTIR UN PAYS INNOVATEUR

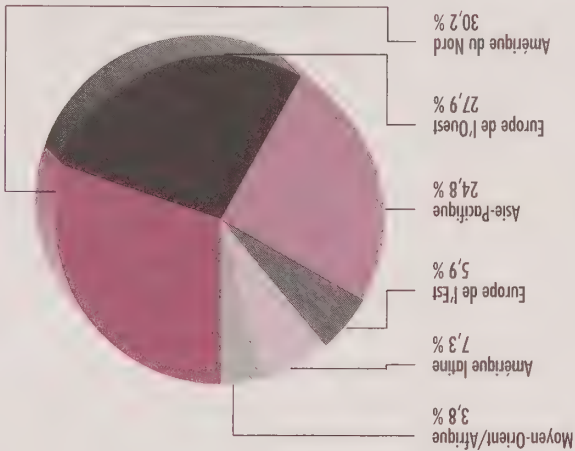
Enfin, le rapport *Bright Future* signale que la Nouvelle-Zélande a besoin d'une culture de réussite qui encourage la créativité et l'innovation. Une culture de réussite, ce

UTILISATEURS INTERNET PAR RÉGION - 2000



Source: Computer Industry Almanac.

UTILISATEURS INTERNET PAR RÉGION - 2005



Une politique nationale... pour les kiwis

Une économie du savoir bien portante offre peut-être un avantage particulier pour la Nouvelle-Zélande. L'éloignement du pays des marchés mondiaux a souvent été qualifié de « tyrannie de la distance ». Pour les Néo-zélandais, les progrès récents des technologies de l'information et des communications sont l'équivalent moderne de l'avènement des navires-congélateurs, qui ont révolutionné l'économie du pays au siècle dernier. L'évaluation que fait la Nouvelle-Zélande de l'économie axée sur le savoir, et son approche face à l'avenir, ne manquent pas d'affinités avec l'expérience canadienne.

UN AVENIR BRILLANT

Au cours des deux dernières années, la Nouvelle-Zélande a amorcé plusieurs initiatives pour être prête à accueillir et soutenir l'économie et la société axées sur le savoir.

Récemment, le gouvernement a publié *Bright Future — Five Steps Ahead*, un rapport et un énoncé de politiques décrivant comment l'économie allait se transformer en économie axée sur le savoir. Les recommandations contenues dans *Bright Future* ont servi de points de repère à la direction de la planification stratégique et des politiques du ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie, au ministère de l'Enseignement supérieur et au gouvernement dans son ensemble. Déjà, les responsables ont donné suite à plusieurs recommandations. Les paragraphes qui suivent résument brièvement les divers éléments du rapport.

PÉNURIE DE COMPÉTENCES — DEVENIR UN

PAYS APPRENANT

Tout comme au Canada, les entreprises de la Nouvelle-Zélande font état d'une pénurie de personnel dans des domaines essentiels à l'économie axée sur le savoir, notamment la technologie de l'information, la biotechnologie et le génie logiciel. Les entreprises ont aussi déploré la pauvreté de compétences de bases comme la capacité de lecture et d'écriture, l'aptitude au calcul, la motivation et la discipline. Les travailleurs, les entreprises et le gouvernement doivent comprendre que l'acquisition continue de connaissances fait partie intégrante de la société axée sur le savoir. Les gens devront continuer à ment élargir leurs compétences tout au long de leur carrière. La Nouvelle-Zélande, note le rapport, doit devenir un pays apprenant.

L'EXODE DES CERVEAUX, FAÇON KIWI.

« Nous perdons nos meilleurs cerveaux, nos gens les plus brillants » : ce constat connu des Canadiens est tout aussi pertinent en Nouvelle-Zélande. Il est largement admis que

RENFORCER LES CAPACITÉS ET LES COMPÉTENCES

Le gouvernement, dans une stratégie énoncée en 1998 (*Information and Communication Technology Strategy for Schools*), a lancé une offensive contre la pénurie de compétences. Il s'est engagé à accroître l'effectif de professeurs et à financer l'attribution annuelle de bourses aux enseignants. Ceux-ci pourront utiliser les bourses pour faire des stages dans des établissements de recherche ou dans l'industrie, ou suivre une formation en entreprise. Le gouvernement invite aussi les étudiants du niveau postsecondaire à se tourner vers les sciences, les mathématiques et la technologie, et offre un programme de bourses à cet effet.

LE FINANCEMENT

Dans une économie axée sur le savoir, de multiples idées créatrices de richesse émanent de travaux ciblés de recherche et développement. Le degré d'investissement du secteur privé dans la R et D en Nouvelle-Zélande est inférieur à celui d'autres pays de l'OCDE, dont le Canada. Les petites entreprises du pays n'ont tout simplement pas les reins assez solides pour réaliser d'elles-mêmes des programmes formels de R et D.

Le gouvernement investit actuellement l'équivalent de 482,4 millions de dollars canadiens dans la R et D, mais il tient à accroître la part de cet investissement qui se transforme en produits et technologies commerciale-ment viables. Dans un énoncé de politiques intitulé *Blueprint for Change*, le gouvernement décrit les mesures qu'il entend prendre pour s'assurer que ses investissements en R et D soutiennent la progression constante de l'économie du savoir de la Nouvelle-Zélande.

différentes options politiques, telles que le soutien du revenu, les mesures d'intervention appliquées au marché du travail et les transferts en nature. Un équilibre approprié des différentes options politiques pourra plus facilement être réalisé si l'on comprend mieux comment les familles interagissent avec les marchés du travail et comment les enfants réussissent dans la vie lorsqu'ils ont vécu leurs premières années dans des milieux favorisés et défavorisés.

Miles Corak
 Gestionnaire
 Études de la famille et du marché du travail
 Statistique Canada

Pour en savoir davantage sur l'interaction entre les familles et les marchés du travail, et sur la façon dont les politiques peuvent favoriser le développement des enfants, vous pouvez assister à la conférence intitulée « Les familles, les marchés du travail et le bien-être des enfants », qui aura lieu les 1^{er} et 2 juin 2000 à Vancouver. Consultez le site Web <http://cert.mcmaster.ca> pour de plus amples renseignements à ce sujet, et le site Web <http://economics.ca/2000> pour les documents d'inscription.

maintenant à l'Université de Californie à Los Angeles —, prétendent qu'il faudrait élargir le filet de sécurité de façon à ce que la politique gouvernementale soit axée sur les transferts en nature aux familles ayant de jeunes enfants, et non pas simplement sur les transferts de revenus. Pour donner suite à cette proposition, il faut toutefois bien déterminer les meilleures mesures d'intervention à prendre, la façon dont elles sont accueillies par ceux qui sont le plus dans le besoin, et utilisées au profit des enfants. On commence à mieux comprendre la situation et, dans certains cas, des techniques d'évaluation utilisant des groupes de référence et des groupes de traitement — semblables aux méthodes expérimentales appliquées dans les sciences médicales — sont plus fréquemment employées qu'il y a dix ans.

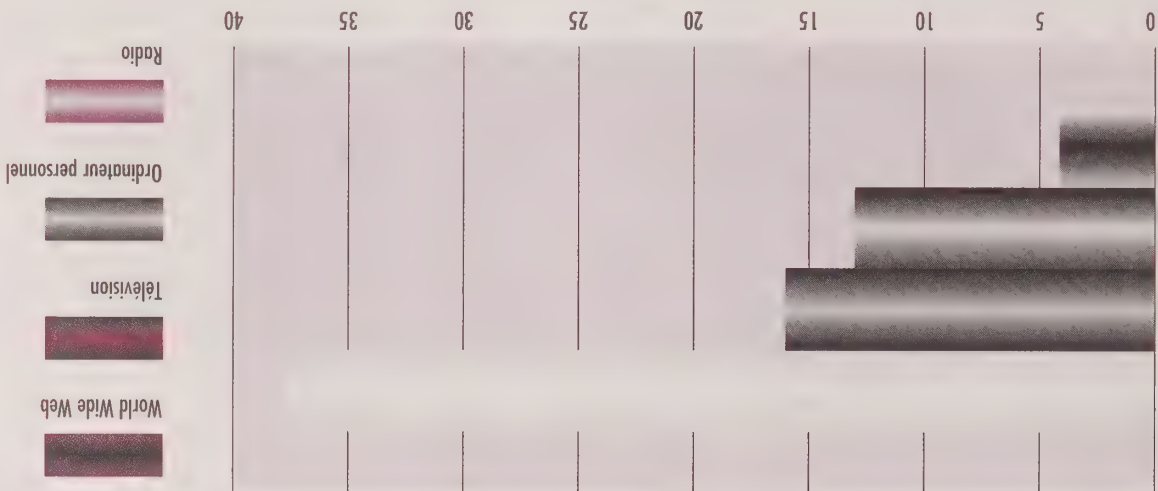
Afin de pouvoir affecter judicieusement des ressources au développement de l'enfant, il faut connaître le mieux possible les avantages que peut retirer la société de

turbulents, les familles se sont tournées vers les gouvernements pour obtenir un soutien du revenu. Par ailleurs, certains font valoir que des facteurs autres que l'argent sont beaucoup plus importants pour assurer le plein développement de l'enfant. Ainsi, ceux qui élaborent les politiques sont entraînés dans des secousses très éloignées des programmes de transfert des revenus.

D'une part, d'importants changements ont été apportés aux politiques d'aide sociale dans un certain nombre de provinces et d'États américains. Aux États-Unis, ces changements ont été justifiés par des affirmations sur lesquelles la dépendance à l'égard de l'aide sociale a des conséquences intergénérationnelles, qui influent sur la constitution de la famille et les décisions en matière de fertilité ainsi que sur la tendance des enfants à dépendre de l'aide sociale à l'âge adulte.

Par contre, d'autres chercheurs, comme Janet Currie — professeure, originaire d'Ottawa, qui enseigne

NOMBRE D'ANNÉES REQUISES AVANT LE RECOURS À DE NOUVELLES TECHNOLOGIES NE DEVIENNENT GÉNÉRALISÉ (50 MILLIONS D'UTILISATEURS)



Source: Nations Unies. Rapport mondial sur le développement humain 1999.

Programme de recherche

Les familles, les marchés du travail et le bien-être des enfants

garanti ? En fait, pour bien comprendre le fonctionnement des marchés du travail au Canada et l'importance de la pauvreté infantile, il importe d'examiner ces questions dans une perspective internationale. Comment le processus qui détermine la dynamique de la vie au-dessous du seuil de faible revenu au Canada se compare-t-il à ceux qui sont en oeuvre dans d'autres pays industrialisés ?

Les politiques gouvernementales accordent de plus en plus d'importance au bien-être des enfants, à un point tel que certains observateurs établissent une corrélation directe entre le sain développement des enfants au cours des premières années de leur vie et le potentiel économique à long terme du Canada. Nous ne devrions donc pas lésiner sur le bien-être des enfants, parce qu'il semble bien que les ressources qui y sont affectées ont ultérieurement des retombées positives sur la productivité, la croissance et l'aide sociale.

Les responsables de l'élaboration des politiques doivent ainsi chercher à affecter les ressources nécessaires de façon à appuyer à la fois les familles et les marchés du travail et à éviter les conséquences involontaires qui pourraient neutraliser les progrès accomplis. Si les politiques sociales représentent vraiment un investissement ayant des retombées positives à long terme, nous devons savoir comment les familles interagissent avec les marchés du travail pour favoriser le bien-être des enfants.

Prenons, par exemple, le début sur la « pauvreté infantile ». Au-delà des problèmes liés à la définition du terme, nous savons déjà qu'une proportion donnée des enfants au Canada vivent au-dessous d'un certain seuil de revenu à un moment particulier de leur existence. Il est sûrement possible d'établir une corrélation entre les conséquences à long terme de la vie au-dessous du seuil de faible revenu et la période pendant laquelle l'enfant vit dans la pauvreté. Combien d'enfants commencent à vivre au-dessous de ce seuil au cours d'une année donnée ? Combien de temps restent-ils dans cette situation ? Dans quelle mesure le revenu que touchent les familles est-il

peut très rapidement influer sur les conditions sociales. Les Pays-Bas, par exemple, ont mis fin, au cours d'une décennie, à une vieille tradition qui dissuadait les mères d'occuper un emploi, et parfois même leur interdisait de le faire. À partir de 1990, les responsables de l'élaboration des politiques dans ce pays ont commencé à favoriser l'offre de main-d'œuvre, ce qui a fait plus

Les responsables de l'élaboration des politiques doivent ainsi chercher à affecter les ressources nécessaires de façon à appuyer à la fois les familles et les marchés du travail et à éviter les conséquences involontaires qui pourraient neutraliser les progrès accomplis. Si les politiques sociales représentent vraiment un investissement ayant des retombées positives à long terme, nous devons savoir comment les familles interagissent avec les marchés du travail pour favoriser le bien-être des enfants.

Les marchés du travail constituent seulement une facette du problème, l'autre étant la famille. De fait, les parents doivent répondre à la fois aux besoins de leurs enfants et à ceux de leur employeur. En déterminant la mesure dans laquelle un certain équilibre peut être réalisé et les meilleures dispositions à prendre pour y parvenir, nous pouvons mieux composer avec de nombreuses questions de politiques. La plus évidente d'entre elles concerne les services de garde. Il existe des différences marquées dans la façon dont les pays industrialisés concilient les congés parentaux et les politiques relatives aux services de garde. De plus, un changement apporté à une politique

que doubler, à la fin de la décennie, le taux de participation des mères ayant de jeunes enfants. La capacité des services de garde s'est considérablement accrue, et des dispositions ont été prises pour faire partager les frais de garde entre les gouvernements, les employeurs et les parents, et redistribuer le travail rémunéré et non rémunéré entre les pères et les mères. La participation des employeurs aux services de garde a beaucoup augmenté, à un point tel que la proportion des dépenses gouvernementales dans ce secteur est passée de 70 % à 40 %.

À une époque où les marchés du travail sont de plus en plus

rendus de la conférence, consultez le site Web du Centre d'études des niveaux de vie : <http://www.csls.ca/trench.html>. Pour de plus amples renseignements sur les rapports et les comptes

capital, la promotion de l'innovation, l'actualisation des lois d'encadrement des entreprises, la promotion de la conception et de l'utilisation des technologies habilitantes indispensables,

Les nouveaux intermédiaires en ligne

Voici quelques exemples d'entreprises Internet qui appartiennent à ce qu'on appelle la nouvelle économie. Malgré le succès spectaculaire de quelques détaillants en ligne, on estime qu'environ 80 % du commerce électronique se produit sous la surface, c'est-à-dire d'entreprise à entreprise, plutôt que d'entreprise à consommateur final.

Les bourses de marchandises, comme www.ariba.com et www.metaliste.com, facilitent l'achat et la vente de produits entre un grand nombre d'entreprises en uniformisant le processus et en le rendant plus efficace.

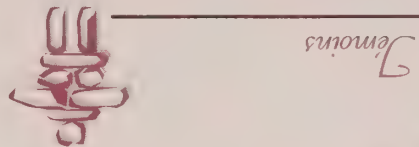
Les courtiers-fournisseurs, comme www.mercata.com et www.accompany.com, regroupent les petites commandes de particuliers et d'entreprises en vue de négocier des prix d'achat en vrac auprès des fabricants.

Les centres de liquidation, comme www.pricefine.com, permettent aux consommateurs de bénéficier de prix réduits en misant sur des stocks invendus sensibles au temps comme les billets d'avion et les chambres d'hôtel. Adapté du Rapport de la Table ronde sur les possibilités des affaires électroniques canadiennes, *Pour une progression rapide : Comment faire du Canada un leader dans l'économie sur Internet*, The Boston Consulting Group (Canada), janvier 2000, p. 14.

Utilisateur Internet (15 premiers pays)

Nombre de personnes en ligne Millions, 1999	Population totale Millions, 1999	% de personnes en ligne par rapport à la pop. totale
110,8	273	40,6%
18,2	126	14,4%
13,9	59	23,6%
13,3	31	42,9%
12,3	82	15,0%
6,8	19	35,8%
6,8	172	4,0%
6,3	1,247	0,5%
5,7	59	9,7%
5,7	47	12,1%
4,8	22	21,8%
4,7	57	8,4%
3,9	9	43,3%
2,9	16	18,1%
2,9	39	7,4%

Notes: Les données sur la population totale sont des prévisions de juillet 1999.
Source: Computer Industry Almanac (Central Intelligence Agency).



Écart de productivité manufacturière entre le Canada et les États-Unis

Dans le but de mieux comprendre les problèmes de productivité du Canada et les facteurs qui les sous-tendent, le Centre d'études des niveaux de vie (CSLS) a organisé les 21 et 22 janvier derniers à Ottawa une grande conférence internationale. Quinze spécialistes en matière de la productivité venus du Canada, des États-Unis et d'Europe y ont présenté le fruit de leur recherche.

rendement supérieur de deux industries importantes : l'équipement, et les produits électriques et électroniques.

Roger Martin (Rotman School of Management de l'Université de Toronto) a quant à lui revisité l'étude approfondie réalisée en 1991 sur la compétitivité du Canada, *Canada at the Crossroads* (Le Canada à la

Cet écart qui ne cesse de s'accroître est dû au fait que les manufacturiers canadiens n'ont pas réussi à atteindre le taux de croissance de 3 % que les États-Unis, doivent principalement au rendement supérieur de deux industries importantes : l'équipement, et les produits électriques et électroniques.

Andrew Sharpe (CSLS) a donné les faits saillants qui ont permis aux participants de situer le défi dans son contexte. L'écart de productivité manufacturière entre le Canada et les États-Unis s'est accru au cours des années 1990, le volume de production à l'heure chez nous passant de 21 % de moins que chez les Américains en 1989 à 27 % en 1998. Le niveau de productivité manufacturière du Canada a également chuté par rapport aux autres pays du G-7. Cet écart qui ne cesse de s'accroître est dû au fait que les manufacturiers canadiens n'ont pas réussi à atteindre le taux de croissance de 3 % que les États-Unis doivent principalement au

croisée des chemins), dans le but de mesurer les progrès réalisés au cours de la décennie et de proposer des façons d'accroître la compétitivité et la prospérité du pays. Il en ressort que les entreprises canadiennes et les gouvernements doivent abandonner des aujourd'hui une culture fondée sur l'imitation pour embrasser une culture prônant l'innovation, l'utilisation de stratégies uniques et la différenciation. C'est là la seule façon pour le Canada de connaître la prospérité économique au XXI^e siècle.

Dans le cadre de cette conférence, les participants ont également examiné les sujets suivants :

La session a porté sur les leviers dont disposent les gouvernements pour améliorer la productivité manufacturière du Canada. Les deux grandes questions qui se posent sont : quels sont les moteurs de la productivité au Canada, et quels sont les leviers qui nous permettent de les influencer ? Selon les résultats des recherches, les principaux moteurs sont l'innovation, l'investissement et le capital humain. Le rendement du Canada en ce qui a trait aux deux premiers est inférieur à celui des États-Unis. Le défi consistera donc à créer un environnement optimal pour faire en sorte qu'au XXI^e siècle les entreprises canadiennes puissent se développer et concurrencer les chefs de file mondiaux.

La discussion a porté principalement sur le choix et la portée des leviers destinés à influencer sur les principaux moteurs de politiques. Entre autres sujets discutés, mentionnons : la réduction de l'impôt des sociétés et des particuliers, le développement de la capacité organisationnelle et de gestion, la réduction du coût élevé du



Navigation sur les sites les plus branchés

Durant cette conférence fétiche des mordus des politiques qu'est le Forum économique mondial, qui a eu lieu à Davos, en Suisse, la technologie a encore pris tout le plancher. Pour ceux dont la précédente invitation s'est sans doute perdue dans le courriel, le Forum a créé un site Web dans lequel on retrouve des communiqués de presse et des résumés des compte rendus de conférence (www.weforum.org). Parmi les autres sources d'information à ce sujet, notons les articles publiés par les journalistes canadiens David Crane (*Toronto Star*), William Thorstell (*Globe and Mail*) et Christina Freidland (*Globe and Mail*).

À l'un des ateliers, on a demandé aux experts d'identifier les « dix sites Web qui vont révolutionner le monde ». Voici quelques-unes des réponses qui ont été données :

www.readworld.com (traduction simultanée) : l'insaisissable « Babbelfish » de l'Internet se targue d'offrir un service de traduction simultanée de l'anglais au chinois. Reste à voir comment Readworld parviendra à traduire des canadianismes tels que « Ottawa leaves me blue ». Pour

l'utiliser, il faut posséder un module adéquat, comme le Chinese Text Support Display Program.

www.drudgereport.com (journalisme par Internet) : du journalisme pur au journalisme improvisé. Né durant l'affaire Lewinsky, ce site s'est hissé aux côtés des médias traditionnels et a fait de Matt Drudge un véritable héros Internet.

www.amazon.com (livres et plus), www.bluemountain.com (cartes de souhaits) et www.webnoize.com (centre de divertissement digital) : grâce à des techniques commerciales agressives et innovatrices, les cybermarchands menacent certains châtions de la vente au détail.

<http://maps.vix.com> (liste noire et pourriel) : cette liste noire temps réel est un moyen offert aux maîtres de poste Internet pour combattre le pourriel. Selon Jonathan Zittrain (de l'Université Harvard), il bloquerait environ 60 % des messages envoyés par les expéditeurs dont le nom figure sur la liste. De plus, les messages ne leur sont pas retournés. Il y a par contre un désavantage à cela : comme l'a dit Zittrain, Vix (le créateur du site) est le shérif, mais vous ne pouvez pas le remplacer par un autre si vous n'aimez pas ce qu'il fait...

<http://stanford-online.stanford.edu> (formation en ligne à distance) : offre une démonstration d'un cours universitaire virtuel : cours magistral, illustrations, notes de cours, travaux donnés par Internet, etc. Les possibilités d'étendre ce concept à d'autres activités, comme les téléconférences, pourraient permettre de le rendre de plus en plus viable.

www.avu.org (université africaine virtuelle) : ouvre les portes à la formation à distance dans les pays en voie de développement.

www.refugeat.org/ (réunir la diaspora kosovare) : créé en une fin de semaine, ce site aide les réfugiés kosovars à retracer les membres de leurs familles. La base de données contient maintenant 75 000 noms et a permis de réunir quelque 9 000 familles.

www.icanm.org (attribution des noms et des numéros de domaine dans l'Internet) : l'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers gère la distribution des adresses Internet.

Liens canadiens



Vivre au rythme du commerce électronique

Pour survivre et réussir dans le cybermonde, il faut commencer par effectuer « en ligne » certaines des activités les plus courantes de la vie. Voici quelques suggestions bien branchées :

- Commander des cadeaux chez Chapters (<http://www.chapters.ca>) ou Indigo Books (<http://www.indigo.ca/>)

- Acheter des vêtements après les avoir essayés sur un mannequin virtuel personnalisé conçu par la firme québécoise Public Technologies Multimedia Inc., en collaboration avec des détaillants du monde entier à <http://www.pvm.ca/mvm/iran/>

- Envoyer et recevoir du courrier certifié ou de la publipostale et payer des factures à l'aide de la Poste électronique de la Société canadienne des postes à l'adresse : <http://www.epost.ca/>

- Chercher un emploi en utilisant le site Workopolis.com (en anglais) ou poursuivre sa carrière au sein de la fonction publique fédérale à <http://emploi.gc.ca/>

- Remplir sa déclaration de revenus et la faire parvenir à Revenu Canada (aujourd'hui l'Agence des douanes et du revenu du Canada) à <http://www.ccr-a-drc.gc.ca/esservices/>

- Vérifier les conditions météorologiques locales à Environnement Canada à <http://weather.gc.ca/current.f.shtml>

- Ou encore choisir de voter à l'heure et à l'endroit qui vous conviennent (projet à l'étude à Elections Canada) à <http://www.elections.ca/>

Le milieu des affaires et les entreprises « .com » cherchent également à mieux comprendre les nouvelles tendances. Ainsi, des cabinets de consultants comme

d-Code (<http://www.d-code.com>) et des sociétés de recherche sur l'opinion publique se sont trouvés un nouveau créneau pour réaliser leurs études de marché. Le Comité consultatif Internet canadien du Groupe Angus Reid (<http://www.panel.angusreid.com/>) invite les Canadiens branches à participer à des sondages d'opinion sur divers services, produits, concepts ou politiques. En retour des renseignements fournis sur leurs habitudes en ligne, ceux-ci courent la chance de remporter des lots en argent ou en nature. Bien qu'en tant que chercheur en politiques on puisse remettre en cause la rigueur de la méthodologie utilisée, il serait bon de savoir quel type de renseignements les entreprises cherchent à obtenir.

Quant aux gouvernements, la technologie leur ouvre tout un monde de nouvelles possibilités de programmes et de services axés sur les citoyens. Le Secteur du service et de l'innovation du Conseil du Trésor (<http://www.tbs-sct.gc.ca/st-si/>) s'emploie actuellement à revoir l'ensemble des services offerts par le gouvernement en fonction de ses objectifs : répondre aux attentes des citoyens, se donner une gestion publique axée sur les résultats, accroître la rentabilité ainsi que la collaboration et la participation des citoyens. Service Canada (<http://www.servicecanada.gc.ca>) en est un exemple, son but étant de fournir à la population un accès unique aux services du gouvernement, que ce soit par téléphone, par Internet ou en personne.

Il faut se rappeler que dans la société et l'économie axées sur le savoir, l'achat de biens et de services par voie électronique a des répercussions tant sur les politiques du gouvernement que sur sa façon de dispenser ses services. Même les activités les plus courantes de la vie peuvent parfois avoir une incidence retentissante, comme en témoignent des entreprises comme Amazon.com et eBay.com.

sur les priorités d'action proposées par la Table ronde et de stimuler le dialogue sur le besoin crucial de développer des « grappes » d'entre-prises d'affaires électroniques au Canada.

Des partenariats de cette nature sont essentiels pour permettre au Canada d'exploiter à fond le potentiel social et économique du commerce électronique. Outre les recherches visant à renforcer l'expertise et l'innovation au Canada, il importera de poursuivre l'élaboration de paramètres de mesure de l'économie Internet et l'étude des incidences sociales et économiques du commerce électronique. Industrie Canada s'est associé au Conférence Board du Canada et à Statistique Canada pour mettre au point un ensemble perfectionné de mesures qui serviront à évaluer la performance de la connectivité et du commerce électronique. Ce projet fournira la base d'une analyse complète de l'économie numérique émergente au Canada.

L'objectif de faire du Canada un centre d'excellence mondial en commerce électronique ne peut être atteint que par un programme d'action concerté du gouvernement et du secteur privé. Les priorités de cet effort seront d'assurer que le cadre de politiques demeure « à jour », de stimuler le déploiement et l'utilisation du commerce électronique dans l'ensemble de l'économie et de travailler énergiquement à définir un programme de recherche pour renforcer l'expertise et la capacité d'innovation.

Richard Simpson

Directeur général

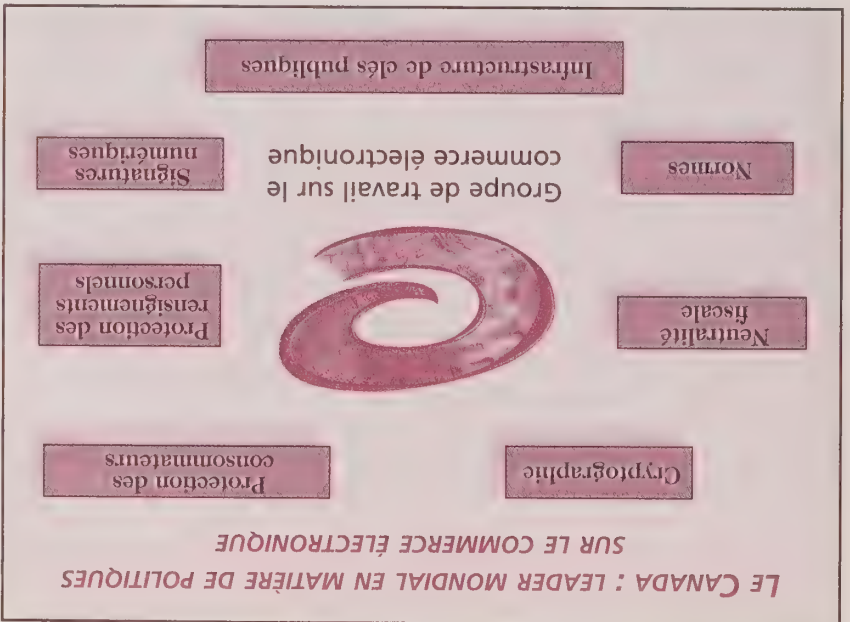
Groupe de travail sur le

commerce électronique

Industrie Canada

simpson.richard@ic.gc.ca

LE CANADA : LEADER MONDIAL EN MATIÈRE DE POLITIQUES SUR LE COMMERCE ÉLECTRONIQUE



Plusieurs initiatives stimulantes sont

en train de voir le jour dans ce

domaine. Par exemple, l'université

Dalhousie, par le biais du Global

Information Networking Institute,

a organisé un atelier dans le cadre

de ses efforts constants en faveur

de la création d'un programme de

recherche canadien en commerce

électronique. L'atelier a réuni un

groupe varié d'universitaires, de

chercheurs et de gens d'affaires

provenant de tout le pays, qui ont

convenu d'élaborer un programme

de recherche national en bonne et

due forme dans le cadre d'un plan

visant à faire du Canada un leader

mondial du commerce électronique.

Industrie Canada était coparrain de

l'événement avec le Conseil national

de recherches. Une autre importante

initiative, issue de la Table ronde sur

les possibilités des affaires électro-

niques canadiennes, est la prépara-

tion d'une série d'ateliers sur le

commerce électronique qui auront

lieu dans différentes villes du pays ce

printemps. Ces ateliers permettront

de recueillir le point de vue régional

canadiennes à devenir des four-

nisseurs compétitifs de solutions,

d'applications et de services de com-

merce électronique sur Internet.

Enfin, pour permettre l'adoption

et l'intégration rapides du commerce

électronique, le gouvernement doit

continuer d'offrir sa participation et

son soutien à diverses initiatives du

secteur privé visant à accélérer la sen-

sibilisation, l'utilisation et l'innovation

dans le domaine du commerce élec-

tronique au Canada. La contribution

visionnaire de la Table ronde sur les

possibilités des affaires électroniques

canadiennes (qui a pu compter sur

l'appui du Groupe de travail) est un

bon exemple de ce genre d'initiative.

Très vite, il est apparu que le

commerce électronique est une force

dynamique qui exerce, et continuera

d'exercer, un profond impact sur

notre vie sociale et économique. C'est

pourquoi il est hautement prioritaire

que les gouvernements, les entre-

prises et les universités amorcent des

recherches en vue de consolider l'ex-

pertise et la capacité d'innovation du

Canada en commerce électronique.

Faire du Canada un centre d'excellence mondial en commerce électronique

2. Accélérer l'adoption et l'utilisation du commerce électronique

3. Renforcer l'expertise et l'innovation dans le domaine du commerce électronique

De vastes efforts sont déployés afin de créer un environnement efficace, tourné vers l'avenir, pour le commerce électronique (voir figure 1). Les fondements étant posés, un certain nombre d'enjeux de « deuxième génération » comme l'auto-accréditation et les normes techniques de sécurisation des transactions passent à l'avant-scène. Par ailleurs, le Canada continue de démontrer un solide leadership dans les forums internationaux ou multilatéraux comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) et l'Accord de libre-échange des Amériques (ALEA), afin d'assurer la cohérence des approches mondiales en matière de politiques sur le commerce électronique. Le commerce électronique ignore les frontières et, par conséquent, toutes les politiques et activités qui le concernent – qu'elles soient internationales, nationales ou régionales, ou qu'elles émanent du secteur public ou du secteur privé – auront un impact limité à moins qu'elles s'inscrivent dans une approche mondiale.

Dans son programme d'action international, le Canada a également oeuvré à l'échelon bilatéral en signant des Déclarations conjointes sur le commerce électronique avec l'Union européenne et l'Australie. De telles ententes ont pour but de stimuler l'adoption d'une approche mondiale en matière de commerce électronique.

Une autre exigence cruciale du déploiement du commerce électronique dans l'ensemble de l'économie canadienne sera de maintenir une masse critique de fournisseurs de solutions de commerce électronique de qualité, pour servir à la fois le marché intérieur et le marché international. C'est un domaine dans lequel le Canada est en bonne position. Par exemple, les firmes canadiennes sont parmi les leaders mondiaux dans la conception de logiciels d'infrastructure de clés publiques assurant des transactions sécurisées, vitales pour le commerce électronique. Le gouvernement doit néanmoins continuer d'encourager énergiquement les entreprises

Le commerce électronique a le potentiel d'accroître la qualité de vie des citoyens en stimulant la croissance économique, en créant des emplois et en facilitant l'accès à l'information, aux produits et aux services. Mais une question demeure : que devons-nous faire, en tant que pays, pour exploiter ce potentiel?

PREMIERS JALONS

Industrie Canada a créé le Groupe de travail sur le commerce électronique en novembre 1997, avec le mandat d'élaborer une stratégie pour relever ce défi. Au cours des deux dernières années, le Groupe s'est employé à définir un cadre juridique et de politiques pour le Canada, et à conclure les arrangements internationaux nécessaires à une croissance rapide du commerce électronique. Les réalisations à ce jour comprennent l'annonce de la stratégie nationale du Canada pour le commerce électronique par le Premier ministre en septembre 1998, l'accueil de la première Conférence ministérielle de l'OCDE sur le commerce électronique en octobre 1998, et le dépôt d'un projet de loi visant la protection des renseignements personnels et la reconnaissance de la validité des signatures et documents électroniques (projet de loi C6).

LES DÉFIS À RELEVÉ

Le commerce électronique est, par sa nature même, une « activité horizontale », c'est-à-dire qu'elle recouvre une vaste gamme d'enjeux stratégiques. À des fins d'analyse, le programme d'action futur du Groupe de travail peut être divisé en trois grandes dimensions :

1. S'assurer que le Canada maintient un environnement de calibre mondial pour le commerce électronique

L'apprentissage la vie durant. La participation à des programmes d'éducation et de formation est beaucoup moins élevée parmi les gens à faible spécialisation, car souvent, ces derniers n'ont pas les aptitudes de base requises pour continuer d'apprendre. Ces gens sont en outre moins susceptibles de diagnostiquer pour eux-mêmes un besoin d'amélioration des compétences. Puisque les politiques axées sur la population en général ont plus de chances de profiter à ceux qui ont déjà les compétences et la motivation pour apprendre de façon continue, des politiques ciblées sont nécessaires pour s'attaquer efficacement aux problèmes d'équité.

Jean-Pierre Voyer

Directeur général
Recherche appliquée

Développement des ressources humaines Canada

spécialisée sont cruciales dans une stratégie axée sur

Des politiques ciblées visant la population peu

ment dans le capital humain.

Le débat persiste quant à savoir si oui ou non il y a sous-investissement dans la formation chez les employeurs canadiens. L'absence de données concrètes sur le taux de rendement des investissements en formation demeure une importante lacune dans les connaissances. L'un des rôles importants des gouvernements pourrait être de veiller à ce que des signaux clairs soient envoyés aux individus et aux entreprises quant au rendement que procure l'investissement dans le capital humain.

compétences. Diverses mesures d'appui pourraient être envisagées : meilleurs véhicules et mécanismes financiers, meilleurs outils d'information et de décision, mise en place de systèmes plus efficaces pour la reconnaissance et la transférabilité des compétences, et mesures aidant les gens à trouver du temps pour parfaire leur formation.

L'appui des gouvernements pour le commerce électronique : expériences comparatives

La course bat son plein! Les gouvernements d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Asie adoptent de nouvelles mesures pour promouvoir le recours aux procédés du commerce électronique dans le secteur privé de leurs économies intérieures respectives. La création d'un cadre juridique et réglementaire intérieur et international efficace revêt une importance capitale. Il s'agit d'une tâche énorme et multidimensionnelle qui va de la protection de la vie privée, de la sécurité et du chiffrement, qui touchent la confiance des consommateurs, aux mesures destinées à assurer que la politique fiscale et celle de la R et D favorisent l'innovation. De plus, les gouvernements eux-mêmes ont adopté une multitude de nouvelles mesures afin d'accélérer l'utilisation des techniques du commerce électronique dans leurs propres processus administratifs.

Une question clé que posent un certain nombre d'observateurs consiste à savoir s'il se crée une nouvelle économie fondée sur l'Internet et les pratiques de commerce électronique

communes, ou s'il existe plusieurs variantes de cette nouvelle économie. Le point de vue dominant aux États-Unis est que les moteurs de la technologie eux-mêmes imposeront une convergence des modèles commerciaux et de la politique gouvernementale qui débouchera sur un modèle principalement américain. D'autres donnent toutefois à entendre que l'apparition de nouvelles formes de réseaux et de pratiques d'affaires oblige les gouvernements à inscrire à leurs programmes stratégiques un ensemble impressionnant de nouvelles questions. Selon eux, les différences qui existent entre les cadres législatifs et d'élaboration des politiques gouvernementales en Amérique du Nord, en Europe et au Japon influenceront vraisemblablement sur le développement de la nouvelle technologie et sur les modes de comportement du marché qui s'y rattachent.

Donc, comment conçoit-on les politiques gouvernementales pour influencer sur l'économie naissante de l'Internet? On examine dans un nouveau rapport plusieurs des concurrents

du Canada (États-Unis, Royaume-Uni, Irlande, Australie et Union européenne) et on décrit diverses initiatives visant à stimuler l'adoption des pratiques du commerce électronique dans le secteur privé. Par exemple, la plupart des pays étudiés ont adopté récemment des initiatives stratégiques, de nouveaux cadres d'élaboration de politiques et des structures d'organisation nouvelles afin de guider la mise au point de leurs stratégies respectives visant le commerce électronique. On examine en outre ce que font ces pays touchant l'expansion de l'infrastructure de l'information, l'imposition du commerce électronique, l'instauration de la confiance des consommateurs, le développement et la promotion des exportations, et les initiatives R et D ciblées. [Traduction]

Wolfe, David A. *Government Support for E-business: Comparative Experiences*. Rapport rédigé pour le compte de la Table ronde sur les possibilités des affaires électroniques canadiennes et du Groupe de travail sur le commerce électronique, Industrie Canada, décembre 1999.



Chroniqueur d'un réseau

L'économie et la société axées sur le savoir : défis pour les individus et les décideurs

nouveaux emplois et courent donc le risque d'être exclues du marché du travail. Les recherches montrent également que les personnes peu spécialisées sont moins enclines à suivre des programmes de perfectionnement et de formation, ce qui accroît d'autant leur risque d'exclusion à long terme.

Dans la société et l'économie axées sur le savoir, la capacité d'apprendre et d'accumuler des connaissances et des compétences devient, pour les individus, un outil indispensable d'accès à l'emploi et d'adaptation au changement et, pour une économie, une condition essentielle d'innovation et de croissance. Dans ce contexte, le défi des

politiques publiques est de continuer de développer une main-d'œuvre hautement spécialisée et capable d'adaptation.

Globalement, les recherches effectuées jusqu'ici dans le cadre du projet SEAS (société et économie axées sur le savoir) montrent que l'économie canadienne s'ajuste bien aux exigences de ce nouveau

contexte. Contrairement à d'autres pays comme les États-Unis et le Royaume-Uni, le Canada n'a pas connu d'augmentation sensible de l'incapacité des revenus et des possibilités d'emploi entre les tra-

vailleurs à scolarité élevée et à faible scolarité au cours des vingt dernières années. Cette observation amène à croire que le Canada ne souffre pas d'une vaste pénurie de personnel spécialisé : l'arrivée croissante de travailleurs hautement spécialisés sur le marché semble avoir suffi à combler la demande. En fait, le Canada a largement investi dans l'éducation depuis cinquante ans et fait très bonne figure dans les comparaisons internationales relatives à la scolarisation et à la capacité moyenne de lecture et d'écriture.

Toutefois, certains groupes défavorisés risquent de plus en plus d'être exclus du marché du travail. Par exemple, les personnes de tous les groupes d'âge qui n'ont qu'une instruction primaire ou qui ont peine à lire et à écrire ont vu leur situation d'emploi se détériorer considérablement ces dernières années. Ces gens ont un accès limité aux emplois. Bon nombre n'ont même pas l'aptitude requise en lecture et écriture pour occuper de multiples emplois de spécialisation réduite. Les personnes peu spécialisées qui sont déplacées de leur emploi actuel sont moins susceptibles de répondre aux exigences d'accès aux

...avec la montée du travail autonome, de plus en plus de travailleurs doivent maintenir s'en remettre à leurs propres moyens et motivations pour accroître leurs compétences. Diverses mesures d'appui pourraient être envisagées : meilleurs outils d'information financiers, mise en place de systèmes plus efficaces pour la reconnaissance et la transférabilité des compétences, et mesures aidant les gens à trouver du temps pour parfaire leur formation.

observations laissent croire que de nombreuses personnes peu spécialisées ne travaillent pas dans des milieux suffisamment « alphabétisés » pour avoir l'occasion d'améliorer, ou même de simplement maintenir, leurs compétences existantes. Une partie de la solution pourrait donc consister à favoriser la création d'emplois et de lieux de travail plus exigeants en termes de capacités de lecture et d'écriture.

L'apprentissage la vie durant est essentiel pour atteindre à la fois les objectifs de croissance et d'équité. Les mesures et incitatifs qui aideront les gens à investir dans leur capital humain individuel seront importantes, dans un contexte où le réaménagement du travail et l'évolution des profils d'activité modifient les incitations des employeurs à investir dans la formation et accroissent la responsabilité des individus à l'égard de leur propre perfectionnement. Par exemple, avec la montée du travail autonome, de plus en plus de travailleurs doivent maintenant s'en remettre à leurs propres moyens et motivations pour accroître leurs

que diverses retombées (formation, adoption de technologies, pratiques de gestion, etc.) qui sont plus difficilement mesurées. Il peut aussi avoir ses inconvénients et, entre autres, contribuer à réduire la diversité de l'activité économique et amener l'économie destinataire à se concentrer sur la production et le marketing. Il peut aussi décourager la concurrence intérieure qui est nécessaire pour être compétitif sur la scène internationale. Enfin, l'investissement étranger direct pourrait influencer les cultures.

Mme Lennie s'est demandé si à l'ère de la mondialisation, il était même possible de chercher à contenir l'investissement étranger direct. Selon elle, il faudrait établir un juste équilibre entre la protection de notre culture ou de nos racines et l'obligation de survivre dans la nouvelle réalité mondiale. Elle a conclu en citant Thomas Friedman et son livre intitulé *The Lexus and the Olive Tree*, où l'auteur compare la mondialisation

Le Canada à la croisée des chemins neuf ans plus tard

« On a accompli certains progrès au chapitre des conditions microéconomiques propres à assurer la prospérité, conformément aux recommandations formulées dans *Le Canada à la croisée des chemins* (1991). (...) la déréglementation a amélioré des aspects clés de l'infrastructure compétitive, comme les télécommunications et les transports, ce qui a suscité la création de facteurs spécialisés plus adaptés aux besoins. Les gouvernements ont généralement reconnu la nécessité d'appuyer les groupes qui exploitent les forces régionales et en ont fait un objectif prioritaire, au lieu de créer des zones d'industries sans assises un peu partout au Canada. Les travaux de Porter et de Stern sur la capacité d'innovation révèlent que le Canada a amélioré le contexte pour l'activité innovatrice à plusieurs égards. Ainsi, il est passé du douzième au sixième rang en ce qui touche la suffisance du développement de la propriété intellectuelle entre 1990 et 1997, et du sixième

au quatrième rang des meilleurs pays au chapitre de l'exposition des produits manufacturés à la concurrence étrangère (les Pays-Bas étant le seul pays jugé notablement supérieur à cet égard). Enfin, le Canada se révèle très fort au chapitre des dépenses consacrées à l'éducation. Entre 1982 et 1995, il est passé au rang de chef de file mondial en ce qui concerne le pourcentage du PIB représenté par les dépenses publiques destinées à l'enseignement supérieur. De même, il est resté en première place au chapitre des dépenses consacrées à l'enseignement secondaire au cours de la même période, quoique celles-ci aient diminué en tant que pourcentage du PIB. » [Traduction]

Porter, Michael et Roger Martin. *Canadian Competitiveness: Nine Years after the Crossroads*, communication présentée à la conférence du Centre d'étude des niveaux de vie sur l'écart entre le Canada et les États-Unis en matière de productivité manufacturière, le 22 janvier 2000. <http://www.csis.ca/french.html>

Que faire pour résister au choc de la mondialisation? Il faut éviter de se regarder avec complaisance, a prévenu Gibbins, et se pencher plutôt sur les grands enjeux économiques. La réforme fiscale, par exemple, est primordiale : pas seulement le niveau d'imposition, mais aussi la manière d'imposer. En outre, la vitalité des collectivités locales a besoin d'être renforcée. Nous devons mobiliser une nouvelle génération d'élites économiques capables d'aider le Canada à se tailler une place dans l'économie mondiale.

arrainée par le Secrétaire de la recherche sur les politiques, *Isuna* (un mot inuktitut qui signifie idée ou réflexion) est la toute nouvelle revue dans le domaine au Canada. Elle s'intéresse à des dossiers horizontaux recoupant divers domaines, secteurs, ministères et gouvernements, ainsi qu'aux liens entre la recherche et l'élaboration des politiques. Le premier numéro (qui est maintenant disponible), porte notamment sur l'intégration nordaméricaine. Pour plus de renseignements, contactez Alfred Leblanc : (613) 995-3655 ou a.leblanc@prs-srp.gc.ca.



Jennings

La propriété étrangère au Canada : une crainte justifiée?

L'américanisation croissante et les

cranties pour la souveraineté cana-

dienne ont amené l'ancien premier

ministre albertain, Peter Lougheed,

à soulever la question de la propriété

étrangère au Canada. Sa dernière

incursion sur ce sujet complexe et

délicat a eu lieu dans le cadre d'un

séminaire organisé par le Secrétariat

de la recherche sur les politiques

pour le lancement d'*Isuna*, la toute

nouvelle revue canadienne de la

recherche sur les politiques. Un

groupe d'experts réunissant Roger

Gibbins, président-directeur général

de la Canada West Foundation, et

Oryssia Lennie, sous-ministre de

Diversification de l'économie de

l'Ouest Canada, a participé à l'évène-

ment qui a eu lieu le 27 janvier à la

Chambre de commerce de Calgary.

La faiblesse du dollar canadien,

selon Lougheed, a contribué à la

vulnérabilité des entreprises cana-

diennes aux prises de contrôle

étrangères (américaines dans 90 %

des cas). Il s'inquiétait du mouvement

des sièges sociaux vers le Sud et ne

sousestimait pas l'importance de l'ex-

ode des cerveaux. Bien que dépourvu

de solutions précises pour le moment,

Lougheed s'est dit heureux de pouvoir

partager ses préoccupations avec une

soixantaine de représentants du

secteur privé, du milieu universitaire

et de la fonction publique.

Il a parlé de ses efforts antérieurs

pour promouvoir un accord de libre-

échange avec les États-Unis, certain

qu'il s'agissait d'une approche cana-

dienne unique au commerce inter-

national. La performance des

entreprises canadiennes sur la

scène internationale a été décevante

au cours des années suivantes, le

Canada ayant surtout privilégié ses

échanges avec les États-Unis. L'améri-

cansation accrue, selon Lougheed,

menace la souveraineté canadienne.

Pour les Américains, par exemple,

la culture n'est qu'une activité

parmi d'autres; pour lui, culture

implique souveraineté.

Donc, pourquoi s'élever

maintenant contre le phénomène?

M. Lougheed a expliqué que ce con-

stat a ramené chez lui un sentiment

nationaliste et patriotique, et que

l'intérêt fédéral à ce sujet semble

avoir diminué. Pourtant, la conver-

gence de plusieurs facteurs font de

la propriété étrangère au Canada un

sujet pertinent. Premièrement, l'ex-

pansion rapide du village planétaire

n'avait pas été prévue. Les répercus-

sions de la croissance de l'Internet,

entre autres, sont immenses. Deux-

ièrement, le taux de change du dol-

lar canadien par rapport à la devise

américaine est demeuré contre toute

attente faible, faisant des entreprises

canadiennes des proies faciles. Le

libreéchange, la performance sans

précédent et prolongée de l'économie

américaine et la proximité de celle-ci

sont d'autres facteurs. La prospérité

accrue du Canada pendant cette péri-

ode a pu donner l'impression que la

« passivité » a ses mérites.

Alors, que faire? M. Lougheed

n'a pas été catégorique. Il a néan-

moins donné à entendre qu'il s'agis-

sait d'un problème complexe et à

multiples facettes nécessitant une

approche diversifiée. Une partie de

la solution se trouve certainement

dans le domaine de la fiscalité, par

exemple l'élimination de l'impôt sur

les gains en capital et l'adoption de

mesures pour pallier un taux de

change inégal. Les dirigeants d'entre-

prise pourraient user de persuasion

pour contre les déménagements

de sièges sociaux. Des symboles

nationaux, dont une Société

Radio-Canada remplissant mieux son

mandat original, pourraient être con-

solides. Enfin, il serait impératif d'in-

vestir dans le système d'éducation et

d'inscrire l'histoire du Canada au

programme de base. Il a conclu son

exposé sur la métaphore bien cana-

dienne d'une descente en toboggan :

la pente est à pic, mais il y a encore

un moyen de freiner. Vient le moment,

toutefois, où c'est impossible et, selon

lui, le Canada approche dangereuse-

ment de celui-ci.

Oryssia Lennie a réitéré que la

mondialisation rend les choses très

difficiles pour les décideurs. Se fon-

dant sur des données de l'OCDE, elle

a souligné que l'investissement cana-

dien à l'étranger augmentait en fait

plus rapidement que l'investissement

américain, mais que la situa-

tion soit quelque peu différente dans

le cas des États-Unis. Plusieurs fac-

teurs (technologie, privatisation,

déréglementation et ouverture accue-

lies aux flux accrus de l'investissement

transfrontalier. Dans les pays indus-

trialisés, les fusions et les acquisitions

ont représenté de 60 à 80 % de

ces flux.

Généralement parlant, l'in-

vestissement étranger présente

plusieurs avantages, par exemple,

création locale d'emplois, améliora-

tion de la productivité du travail, ainsi

L'accès aux marginaux et aux illettrés? Comment peut-on utiliser l'Internet pour soutenir les langues minoritaires et les cultures menacées? L'Internet peut-il redonner de la vigueur aux processus langagiers de la participation démocratique? Peut-il exister une économie locale au sein d'une économie mondiale soutenue par l'Internet? Ces questions découlent de la réalité de la transformation qui se produit et qui sous-tend le tapage et le brouhaha au sujet des commandes d'achat sur l'Internet et des vitesses de cliquage.

L'informationnelle communautaire appelle en outre un programme de recherche important visant notamment: à lier les différents outils de TIC avancés (SGIR/GPS, TCAO (travail coopératif appuyé par ordinateur) et logiciels d'intelligence artificielle dans des processus et applications communautaires (y compris concevoir des interfaces les rendant plus largement accessibles et utilisables); à comprendre les interdépendances entre les processus sociaux virtuels et ceux qui sont délimités sur le plan spatial; et à concevoir des services électroniques publics utilisables dans des domaines comme ceux de la santé, de l'apprentissage la vie durant, de l'information publique, etc. Il faut enfin établir un lien plus solide entre, d'une part, la théorie de l'informationnelle communautaire et la recherche sur celle-ci et, d'autre part, la pratique, les politiques et les programmes, pour les rendre mutuellement plus informatifs et plus solidaires.

Dans l'ensemble, on a la possibilité de diffuser l'informationnelle communautaire sur le « marché » mondial en vendant des programmes (logiciels ou bureautiques) et en aidant les spécialistes à traduire cette expérience dans les genres de produits électroniques capables de soutenir la concurrence sur les nouveaux marchés et même d'en créer de nouveaux. De même, le Canada doit veiller à ce que l'on prévoie, sur la scène mondiale, l'aide financière et les politiques voulues pour assurer le développement des possibilités offertes par l'informationnelle communautaire dans la « cybersphère mondiale », tout comme la création d'un « espace public/communautaire » sur l'Internet a été encouragée et appuyée dans le « cyberspace canadien ».

Michael Gurshtein
Professeur agrégé, gestion et technologie
Directeur, Centre for Community Informatics
The Technical University of British Columbia
gurshtein@techbc.ca
<http://www.techbc.ca>

L'impact énorme de l'Internet a peut-être accru les défis présentés au chapitre tant de la théorie que de la pratique de l'informationnelle communautaire, où les praticiens et les chercheurs canadiens sont à l'avant-garde :

- ils conçoivent des façons d'utiliser les TIC pour améliorer la qualité et le rayonnement des services publics dotés de moyens électroniques
- <http://cnbb.unb.ca>
- ils construisent et reconstruisent les ponts sur la ligne de partage numérique à mesure que les gouffres multiples du revenu, de l'éducation, du lieu et de la nationalité s'élargissent entre les parties <http://cap.ic.gc.ca/>
- ils mettent au point des modèles durables d'espace public communautaire sur l'Internet <http://vcn.bc.ca>
- ils élaborent les stratégies et les techniques voulues pour permettre au commerce électronique local de trouver des moyens de coexister, de collaborer et d'entrer en concurrence avec le commerce électronique mondial
- <http://senecan.ednet.ns.ca>
- <http://www.knet.on.ca/info.html>
- ils créent des pratiques démocratiques locales,
- nationales et mondiales dans un univers de civisme électronique <http://www.web.net>
- ils utilisent l'Internet pour soutenir le développement dans le tiers monde <http://www.idrc.ca/acacia/>
- ils appuient les communautés tandis qu'elles trouvent des façons d'utiliser l'Internet non seulement pour se prévaloir de la culture et de la musique mondiales, mais aussi pour y contribuer <http://www.cbmusic.com>
- ils appliquent les principes de source publique à la pratique de la gouvernance <http://www.c4ld.org>

Une théorie et une pratique de l'informationnelle communautaire naissent progressivement en partie d'expériences comme celle du Canada et en partie du besoin d'élaborer des approches systémiques à l'égard de certains des défis découlant de la vitesse étonnante des TIC :

- besoin d'habilitation et de renforcer les processus communautaires qui utilisent les TIC
- besoin de formation et d'utilisabilité technique
- besoin (mais difficulté) de durabilité locale
- reconnaissance du fait que l'accès en soi est insuffisant : l'objectif est ce que l'on en fait et ce que l'on peut en faire
- pouvoir extraordinaire existant à l'interface des communautés virtuelles et spatiales.
- Il reste encore certaines questions. Par exemple, quel rôle les télécentres peuvent-ils jouer pour assurer

Regards vers l'avenir



L'informatique communautaire

Les Canadiens, préoccupés par la vigueur et les réalisations de leurs voisins du Sud, tendent à ne pas voir leurs propres points forts et réalisations.

Avant même que la « ligne de partage numérique »

ne devienne toute une histoire

aux États-Unis et que le

mouvement pour « brancher

la nation » ne s'agite au

Royaume-Uni, les Canadiens

avaient, plutôt discrètement,

mais de façon soutenue et

avec un degré considérable

d'imagination et de créativité

institutionnelle, accompli

des progrès énormes dans

le domaine que l'on com-

mence à appeler l'« informa-

tique communautaire ».

L'informatique commu-

nautaire consiste à appliquer

les technologies de l'informa-

tion et des communications

pour faciliter les processus

communautaires et la réalisat-

ion des objectifs communau-

taires, c'est-à-dire surmonter

les « lignes de partage

numériques », « brancher

les coins les plus reculés

d'un vaste pays (et leur fournir

les moyens de se connecter) »,

mais par-dessus tout s'efforcer

de trouver des moyens de faire

en sorte que les énormes pos-

sibilités offertes par la connec-

tabilité à l'Internet aident

vraiment les collectivités

locales à atteindre leurs objec-

tifs économiques, sociaux et

culturels.

Sans faire beaucoup de bruit, le Canada a donné (et donne encore) au monde des normes et des exemples de la façon dont les possibilités et les avantages des nouvelles technologies (TIC) peuvent être « universalisés », c'est-à-dire mis à la disposition non seulement des personnes qui ont la chance de vivre en milieu urbain, de posséder un ordinateur personnel ou de disposer des fonds nécessaires

Tout comme les meilleures

politiques publiques du Canada

dans d'autres domaines,

l'approche canadienne de

l'information publique a été

caractérisée par l'engagement en

faveur de l'universalité; le souci

de comprendre les besoins des

défavorisés et d'y répondre; le

désir d'être un producteur autant

qu'un consommateur de culture;

un sens pratique discret et

l'absence de discours creux; le

leadership du secteur public

en matière de politiques, l'entre-

preneuriat et la créativité. Le

côté négatif est également très

typiquement canadien : querelles

fédérales-provinciales, rivalités

intra-bureaucratiques et manque

de vision du secteur privé.

Tout comme les meilleures politiques publiques du Canada dans d'autres domaines, l'approche canadienne de l'information publique a été caractérisée par l'engagement en faveur de l'universalité; le souci de comprendre les besoins des défavorisés et d'y répondre; le désir d'être un producteur autant qu'un consommateur de culture; un sens pratique discret et l'absence de discours creux; le leadership du secteur public en matière de politiques, l'entrepreneuriat et la créativité. Le côté négatif est également très typiquement canadien : querelles fédérales-provinciales, rivalités intra-bureaucratiques et manque de vision du secteur privé.

Dans l'ensemble, toutefois, le Canada a été et reste un chef de file mondial dans le domaine de l'informatique communautaire. Les télécentres communautaires ont servi de modèle au réseau d'accès public à l'Internet partout en Afrique; le PAC a été imité en Australie et dans les régions rurales de l'Amérique du Sud et de l'Amérique centrale; Chebucto Suite est le logiciel privilégié pour les réseaux communautaires partout dans le monde, et le CCCEN a été reproduit en Virginie, en Australie et en Égypte.

Une conclusion clé des exposés de la conférence était que les politiques futures devraient viser à promouvoir la participation du Canada aux réseaux d'innovation internationaux et à aider les entreprises à se transformer en « organisations apprenantes ». Les gouvernements, toutefois, doivent veiller à ce que les ententes avec des organisations du secteur privé ne restreignent pas l'accès à la recherche financée par l'État.

CADRES DE POLITIQUES

Comment les gouvernements peuvent-ils aider à créer un climat d'affaires favorable à la croissance d'entreprises compétitives axées sur le savoir? De plus en plus d'éléments semblent indiquer que la capacité de réaction d'une économie aux signaux du marché et son aptitude à déplacer efficacement les ressources des entreprises les moins productives aux prises les moins productives au sein d'une industrie, et des utilisations de valeur plus élevée à celles de valeur plus élevée, sont d'importants déterminants de la performance économique. Bon nombre des principaux obstacles à l'adaptation et au changement ont été le résultat de politiques industrielles inadéquates ou mal conçues.

La conférence du mont Tremblant a cerné trois déterminants clés de l'innovation en affaires : l'ouverture, l'investissement de capitaux et le développement des ressources humaines. Bien qu'il soit difficile d'établir un cadre cohérent pour tous ces facteurs, la politique canadienne a été d'une grande aide dans des domaines comme l'expansion des débouchés pour le commerce et l'investissement. Certains enjeux, toutefois, méritent une plus grande attention. Premièrement, les politiques gouvernementales, notamment la croissance explosive de la dette publique dans les années 1980 et au

Deuxièmement, il importe de mieux comprendre la capacité de l'économie de réaffecter les ressources des activités les moins productives aux activités les plus productives. Depuis quelques décennies, des progrès considérables ont été accomplis vers l'élimination de la réglementation et des subventions gouvernementales qui entravent et perturbent l'attribution des ressources. Les obstacles au changement liés aux politiques ont été abaissés à mesure que les gouvernements se sont détournés des subventions et des « sauvetages » d'entreprises déficitaires. Les entreprises ne peuvent plus retarder des redressements nécessaires en misant sur le fait que l'État leur viendra en aide. En raison de la nonneutralité de la fiscalité des entreprises au Canada, comme l'a souligné le comité Mintz, les taux d'imposition ont un impact important sur les décisions d'investissement des entreprises. En outre, des lacunes dans la législation sur la régie d'entreprise et la réglementation des marchés de capitaux au Canada influent sur le fonctionnement des entreprises dans le domaine des acquisitions d'entreprises et du capital de risque.

Troisièmement, le cadre de politiques devrait aider les entreprises à saisir les occasions que leur offrent

les TIC et à participer à la croissance de l'économie virtuelle ». Toutes les économies industrielles font le maximum pour assurer que leurs politiques sont adaptées à la nouvelle ère de l'entreprise virtuelle. Parmi les initiatives importantes au Canada, notons la Stratégie canadienne sur le commerce électronique, introduite en septembre 1998, qui vise à clarifier les règles du marché et à instaurer la confiance dans le commerce électronique. Un des exposés de la conférence signalait qu'il demeure nécessaire d'adapter la loi sur le droit d'auteur pour l'intégrer de façon pertinente au monde de la technologie informatique. En outre, le Canada doit collaborer avec les autres pays pour établir les mécanismes nécessaires à la mise en place de politiques saines et à la mise en œuvre de politiques efficaces visant le commerce électronique international.

Un contexte macroéconomique stable, et des marchés de capitaux, de main-d'œuvre et de produits efficaces, sont des éléments cruciaux du climat en affaires. D'autres facteurs importants, quoique difficiles à obtenir, concernent plus précisément l'innovation : des droits de propriété intellectuelle qui encouragent l'innovation et la diffusion de la technologie, et un cadre de réglementation qui favorise la concurrence et l'innovation. Comme ce survol de l'éventail de politiques d'une économie axée sur le savoir vise à montrer, un cadre de politiques innovateur et tourné vers l'avenir est une composante clé d'une économie fondée sur l'innovation.

Surendra Gera et Serge Nadeau

Industrie Canada

*Cet article s'inspire abondamment des exposés présentés à la conférence du mont Tremblant sur le thème de *Fonctionner dans une économie du savoir* tenue sous l'égide du Centre for International Research and Analysis on Organization (CIRANO) et d'Industrie Canada en septembre 1998. Les opinions exprimées dans l'article ne reflètent pas nécessairement celles d'Industrie Canada.



Fonctionner dans une économie axée sur le savoir : Des pistes d'action

À quels enjeux sont confrontés les décideurs dans une ère de croissance axée sur le savoir? L'évolution du Canada dans l'économie axée sur le savoir se mesure à plusieurs signes :

importance accrue de la connaissance dans les diverses professions et industries, utilisation croissante des technologies de l'information et des communications (TIC) et rôle grandissant de l'innovation dans les produits et procédés. Le poids accru de la connaissance dans le processus de production est attribuable à trois phénomènes interdépendants, soit la mondialisation, la révolution de l'information, et l'augmentation des investissements immatériels (recherche et développement, logiciels et dépenses publiques en éducation).

Les entreprises canadiennes font face à l'énorme défi de réussir dans un environnement où la concurrence est de plus en plus une « course à l'innovation ». Bien qu'il n'existe pas de mesures directes de la progression et de l'utilisation des connaissances, des indicateurs comme la proportion des dépenses de R et D, les dépôts de brevets et les taux d'adoption des technologies laissent entrevoir d'importantes lacunes dans la capacité innovatrice des entreprises canadiennes. Selon un indice général de capacité innovatrice mis au point par Michael Porter, le Canada n'était que neuvième sur 17 pays de l'OCDE en 1995. Néanmoins, d'après une étude réalisée pour la Conférence sur l'économie axée sur le savoir, de nombreuses petites entreprises se classent parmi les premières dans certains aspects de l'évolution technologique. Bien que notre compréhension soit incomplète, la position décevante du Canada à l'égard de plusieurs indices importants de capacité innovatrice amène à se demander quelles

Les entreprises canadiennes font face à l'énorme défi de réussir dans un environnement où la concurrence est de plus en plus une « course à l'innovation ». Bien qu'il n'existe pas de mesures directes de la progression et de l'utilisation des connaissances, des indicateurs comme la proportion des dépenses de R et D, les dépôts de brevets et les taux d'adoption des technologies laissent entrevoir d'importantes lacunes dans la capacité innovatrice des entreprises canadiennes.

POLITIQUES EN MATIÈRE D'INNOVATION ET DE TECHNOLOGIE

politiques additionnelles pourraient être adoptées pour réunir les conditions de l'innovation et d'une croissance axée sur le savoir.

Les mesures qui exposent les lacunes dans la capacité innovatrice du Canada soulèvent des questions quant à la pertinence des politiques gouvernementales visant (i) à promouvoir celui de tous les autres pays de

voir la R et D et (ii) à soutenir le fonctionnement du système national d'innovation du pays.

En ce qui touche le soutien de la R et D, trois conclusions générales se dégagent des exposés de la conférence du mont Tremblant et d'autres études. Premièrement, il est souhaitable que les gouvernements utilisent un éventail d'outils (p. ex. lois sur la propriété intellectuelle (PI), crédits d'impôt, subventions) pour promouvoir la R et D. Avec des outils variés, le gouvernement peut mieux adapter sa réponse aux diverses sources potentielles d'échec et aux différents contextes de l'industrie. Deuxièmement, les données

disponibles ne permettent pas de conclure que le soutien de la R et D actuellement offert aux entreprises par les lois sur la PI et le régime de crédits d'impôt du Canada est inadéquat. Ensemble, le crédit d'impôt fédéral pour la recherche scientifique et le développement expérimental (RS et DE) et les incitations fiscales des provinces offrent au Canada un degré de soutien de la R et D considérablement supérieur à celui de tous les autres pays de

l'OCDE. Troisièmement, l'expérience démontre l'avantage des programmes à caractère général pour le soutien de la R et D dans le secteur privé, et la nécessité pour le gouvernement d'engager avec grande prudence des programmes ciblant des technologies ou des domaines de recherche particulièrement récents. L'OCDE et l'examen récent de la politique scientifique et technologique du gouvernement fédéral invitent plutôt à mettre l'accent sur l'amélioration des systèmes d'innovation nationaux, notamment les voies de circulation de l'information entre les chercheurs universitaires et l'industrie.



DATE	ACTIVITÉS
Printemps 2000	Demande de communications en vue de la Conférence nationale de recherche sur les politiques (2000)

La conférence et le dîner de remise des prix de 1999 a attiré près de 1 000 personnes et 130 conférenciers intéressés par la recherche sur les politiques. Le thème de la conférence de cette année est « Le Canada à l'heure de la mondialisation », le Secrétaire de la recherche sur les politiques vous invite à soumettre vos travaux de recherche au Comité chargé du programme de la conférence. Surveillez le site Web du Projet de la recherche sur les politiques (PRP). Nous y annoncerons les détails des qu'ils seront confirmés.

<http://recherchepolitique.gc.ca>

La justice réparatrice et la cohésion sociale

Le deuxième atelier trimestriel sur la cohésion sociale aura lieu à Justice Canada, au 284, rue Wellington, pièce 6015 ouest, le 4 mai de 13h30 à 16h30. La séance se penchera sur le concept et le potentiel de la justice réparatrice. Quels sont les éléments au dossier? Dans quelles circonstances est-elle appropriée? Pour plus de renseignements, veuillez contacter Valerie Howe à valerie.howe@justice.gc.ca, ou appeler au (613) 957-9597.

« La technologie dans une société planétaire : les enjeux pour le Canada »

Le Secrétaire de la recherche sur les politiques organise une session spéciale dans le cadre du Congrès de l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences (ACFAS) dont le thème est « La technologie dans une société planétaire : les enjeux pour le Canada ». La session aura lieu le 18 mai, 14h00 à 16h00, dans la salle 3240 du Pavillon Jean-Brunant à l'Université de Montréal. La session traitera des questions suivantes : l'autoroute de l'information et les répercussions pour les politiques linguistiques et culturelles ; la vie privée et la confidentialité des renseignements transmis sur Internet ; et l'accessibilité aux nouvelles technologies de l'information et la participation des citoyens. Si vous désirez vous inscrire ou obtenir plus de renseignements, veuillez communiquer avec Patrick Morin au (613) 943-3912 ou à p.morin@prs-srp.gc.ca.

24 au 31 mai

Congrès des sciences sociales et humaines

Plus de 70 sociétés savantes et associations se réunissent annuellement à l'occasion de ce congrès, donnant ainsi aux chercheurs la chance de faire connaître leurs idées et d'établir des réseaux très utiles avec des gens qui partagent leur pensée et d'autres qui la partagent moins. Le congrès offrira également le plus grand salon du livre dans ce domaine, alors que 150 presses universitaires y seront représentées. Cette année, c'est l'Université de l'Alberta, à Edmonton, qui en est l'hôte. Pour de plus amples informations, rendez-vous à l'adresse suivante : <http://www.hsssc.ca/Cong/CongressInfoFr.html>.

1 et 2 juin

« Les familles, les marchés du travail et le bien-être des enfants »

À l'occasion de cette conférence organisée conjointement par le Forum canadien de recherche sur la situation d'emploi et Statistique Canada, avec l'appui du Secrétariat de recherche sur les politiques, de Développement des ressources humaines Canada et de Condition féminine Canada, les participants examineront les liens et les interactions entre familles, marchés du travail et politiques gouvernementales, principalement au regard du bien-être des enfants.

La conférence aura lieu sur le campus de l'Université de la Colombie-Britannique, à Vancouver, et s'inscrit dans le cadre des réunions de l'Association canadienne d'économie. Pour obtenir de plus amples renseignements avec Miles Corak au (613) 951-9047 ou à miles.corak@statcan.ca, ou avec Jane Friesen au (604) 291-3403 ou à jfriesen@stu.ca, ou encore visitez le site <http://cert.mcmaster.ca/Trousse> d'inscription également disponible à <http://economics.ca/2000>.

26 et 28 juin

« La frontière Canada-Etats-Unis : une réalité changeante »

Les participants à cette conférence parrainée par le Gouvernement du Canada examineront diverses questions sous l'angle politique et disciplinaire, notamment les enjeux transfrontaliers, le commerce électronique, la culture, l'environnement et la sécurité. La conférence aura lieu à l'hôtel Four Seasons de Vancouver, et sera précédée par une journée de cours et d'ateliers sur les données organisés par Statistique Canada. Pour obtenir de plus amples renseignements, communiquez avec Roger Roberge au (613) 943-8412 ou à rroberge@prs-srp.gc.ca, ou encore consultez le site Web du PRP à <http://recherchepolitique.gc.ca>.

Aide-mémoire

L'ABC DE LA NOUVELLE ÉCONOMIE

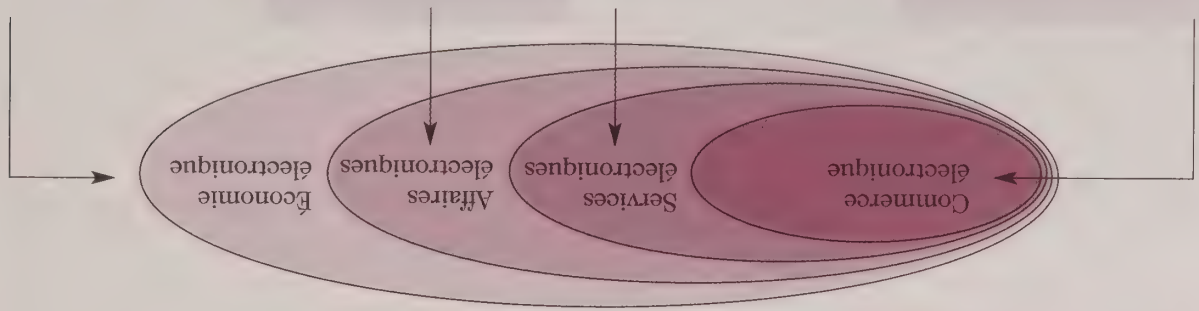
Vous sentez-vous l'intellect impuissant face à cette terminologie créée de toute pièce dont on se sert pour parler de la nouvelle économie, une économie où la loi de Moore a supplanté celle de l'offre et de la demande ? Passez en tête du peloton et étonnez vos collègues par votre facilité à utiliser le nouveau jargon économique. Parraîné par Andersen Consulting, le site <http://hotwired.lycos.com/special/en/> propose des définitions simples qui vous aideront à démystifier bon nombre de termes liés à l'exploitation des données. En voici deux.

EXPLOITATION DES DONNÉES — Faire fructifier l'information par l'extraction

Grâce aux ordinateurs ultrarapides, au coût minime de l'archivage et à la qualité croissante de l'information, il devient de plus en plus aisé d'obtenir des renseignements utiles, qu'il s'agisse d'habitudes de consommation ou d'antécédents en matière de crédit. Pour les spécialistes du marketing, de telles informations peuvent valoir leur pesant d'or.

De nos jours, plus de 95 % des entreprises américaines exploitent les données — souvent de simples listes de

Cybermonde et monde des affaires



Transactions utilisant des canaux informatisés	Activité informatisée qui appuie des processus/procédés commerciaux	Transactions utilisant des canaux informatisés	Économie régie par la logique des réseaux
--	---	--	---

Concept clef : transaction	Concept clef : appui	Concept clef : interconnexion	Concept clef : dynamique du système
Objectivement mesurable	Difficile à mesurer	Très difficile à mesurer	Impossible à mesurer
Exemple : achat d'un produit à l'aide d'Internet	Exemples : appui d'un service de dépannage à l'aide d'ordinateurs, un répertoire électronique d'entreprises.	Exemples : information corporative disponible sur un site Web; transaction d'inventaire par EDI.	Exemples : les réseaux eux-mêmes et le système autonome qui s'ensuit.

publipostage — d'une façon ou d'une autre, mais de plus en plus, elles ont recours à des instruments beaucoup plus sophistiqués tels que les profils psychographiques de clients potentiels, ce qui fait trembler les défenseurs du droit à la vie privée. La table est donc mise pour un grand débat politique : à qui appartiennent les données?

ADHOCRATIE — Organisation non structurée

Depuis longtemps, les entreprises de création — studios de cinéma et agences de publicité par exemple — ont recours à des « adhoccraties » pour produire de façon soutenue des biens particuliers. Les adhoccraties sont à l'image des bureaux crâtes qui ont fait fructifier la plupart des organisations industrielles. Au lieu d'adhérer à des règlements rigides, elles se fondent sur des objectifs communs et évolutifs. Les jeunes entreprises qui fabriquent des logiciels en sont un bon exemple : elles privilégient un style de gestion où tout le monde fait ce qu'il y a à faire plutôt que de s'en tenir à des tâches bien arrêtées. Les réseaux informatiques favorisent l'adhocratie, car ils permettent aux gens d'échanger l'information en tout temps et de se coordonner de manière informelle.

Défis et possibilités de la mondialisation

Formation des travailleurs adultes dans les pays de l'OCDE

des pays de l'OCDE. Pendant cette période, environ 38 % des Canadiens ont participé à des cours de formation.

Les pays à forte intensité de formation ont tendance à être très performants dans les secteurs de haute technologie, et la productivité et les salaires y sont supérieurs à la moyenne. Dans chaque pays, ce sont les travailleurs qui ont déjà le plus haut niveau de qualification qui tendent à bénéficier d'une formation complémentaire (plusieurs observateurs parlent de « formation des plus instruits »), ce qui risque de marginaliser certains groupes de travailleurs. L'OCDE conclut en disant qu'il faut donner la priorité aux politiques destinées à encourager l'investissement dans la formation des travailleurs qui, en règle générale, n'ont que peu accès à la formation. [Traduction]

Adaptation d'un extrait du Bulletin d'information 1999 de l'OCDE sur l'emploi et les affaires sociales. Pour obtenir de plus amples renseignements, voir le chapitre 3 des *Perspectives de l'emploi*, juin 1999, OCDE, Paris (Librairie de l'OCDE en ligne : www.oecd.org/bookshop).

Le coin du livre



La bonne gouvernance à l'ère cybernétique

« La multiplicité des approches à l'égard de la réglementation du cybercommerce pourrait être source de friction et nuire tant aux entreprises qu'aux consommateurs. [...] il importe d'établir un cadre commun pour aider tous les intervenants à assurer une bonne gouvernance à l'ère du savoir. D'un point de vue juridique, et principalement européen, [...] l'essence de la bonne gouvernance [...] tourne autour de la sauvegarde de l'accès et de la concurrence, des principes généraux et particuliers de la gouvernance, des goulots d'étranglement et de l'autoréglementation coopérative. » [Traduction]

Grewlich, Klaus W. « Abstract: Good Governance in the Age of Cyberspace ». *Info*, vol. 1, no 3, juin 1999.

Cohésion sociale Les voies de l'avenir

« Compte tenu de l'incertitude qui entoure les nouveaux médias, l'auteur suggère trois pistes révolutionnaires pour l'infotoutie : l'émergence de banlieues du savoir et de cités du savoir par contraste avec les connotations idéalistes associées aux sociétés du savoir, les nouveaux médias en tant qu'auxiliaires des anciens médias; et une stratégie qui vise à élargir la gamme des services universels et les libertés des médias pour le plus grand nombre et en vertu de laquelle le RNIS est la pierre angulaire du réseau public fixe des télécommunications. » [Traduction]

Vinseck, Dwayne. « Abstract: The Quest for Information Highways and Media Recconvergence in Canada ». *Info*, vol. 1, no 6, décembre 1999.

La transition en cours vers l'économie axée sur le savoir souligne l'importance d'une main-d'œuvre hautement qualifiée. Si une formation solide initiale est une base essentielle, l'apprentissage se poursuit tout au long de la vie active et les systèmes de développement des compétences doivent s'appuyer au regard de l'efficacité avec laquelle ils concourent à la réalisation de l'objectif de l'apprentissage la vie durant. Dans son édition 1999 des *Perspectives de l'emploi*, l'OCDE consacre un chapitre à la revue des principaux types de politiques actuellement utilisées dans les pays développés pour encourager la formation continue des adultes, et rassemble des données sur les conséquences des différences entre les pays en matière de formation. Il existe des différences notables entre les structures de formation des pays de l'OCDE, l'offre de formation continue structurée étant relativement importante en Suède, au Royaume-Uni et aux États-Unis, et relativement faible dans des pays comme la Belgique et l'Allemagne. Au Canada, selon les données de l'*Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes* de 1994-1995, le taux de participation à des cours de formation liés à l'emploi est sensiblement le même que la moyenne pour l'ensemble

Capsules des réseaux

Croissance

L'énigme de la productivité

« À long terme, notre niveau de vie dépendra de notre performance au chapitre de la productivité. À l'heure actuelle, le Canada accuse un retard de 15 p. 100 par rapport aux États-Unis. Cet écart explique plus de 80 p. 100 de la différence de revenu par habitant entre nos deux pays. S'il est vrai que tous les États membres du G-7 enregistrent un taux de productivité inférieur à celui des États-Unis, le Canada est le seul qui ne comble pas ce fossé. C'est ainsi qu'en vingt ans, il est tombé du deuxième rang du G-7 en 1976, derrière les États-Unis, au cinquième rang. [...] Il est toutefois généralement reconnu que le commerce, l'investissement et la formation du capital humain sont les principaux moteurs de la croissance de la productivité, dans un contexte global où l'innovation crée les conditions favorables à la croissance. [...] Afin de relever le défi de la productivité, il ne suffit pas de comprendre les moteurs économiques. Il faut aussi adopter une perspective plus large, aux multiples facettes, aussi bien économiques que sociales et environnementales. »

Sulzenko, Andrei et James Kalwarowsky. « A Policy Challenge for a Higher Standard of Living », *Isuma*, vol. 1, no 1, printemps 2000, p. 125 et 129.

SEAS

Le nouveau marché du savoir

« Le commerce électronique est à la révolution de l'information ce que le chemin de fer a été à la révolution industrielle : un phénomène parfaitement nouveau, sans précédent et tout à fait inattendu. Tout comme le chemin de fer il y a cent soixante-dix ans, le commerce électronique est en train de créer à lui seul une prospérité nouvelle entraînant des changements rapides sur le plan économique, social et politique. Dans la nouvelle réalité forgée en même temps que le chemin de fer, l'homme avait conquis la distance. Dans la réalité virtuelle du commerce électronique, l'homme a supprimé la distance. Il n'existe qu'une seule économie, qu'un seul marché. [...] Aux États-Unis, le commerce électronique qui connaît la plus forte croissance s'inscrit dans un domaine où, jusqu'à maintenant, le « commerce » n'existait pas : le marché de l'emploi pour les professionnels et les

Développement humain

La course contre la montre

« Ceux qui ont le plus de responsabilités sont également ceux qui ont tendance à faire les plus longues journées. La course contre la montre en 1998 était le plus difficile chez les personnes âgées de 25 à 44 et qui étaient employées à plein temps, mariées et qui avaient des enfants. Dans l'ensemble, les hommes de ce groupe faisaient, en moyenne, 48,6 heures par semaine de travail rémunéré et d'activités liées au travail, et les femmes en faisaient 38,8. C'est 2,0 heures de plus par semaine qu'en 1992, tant pour les hommes que pour les femmes. Pour plusieurs personnes de ce groupe, l'augmentation du travail rémunéré n'a pas réduit le travail non rémunéré. Elles ont fait environ une demi-heure de plus par semaine de travail non rémunéré qu'en 1992. Les hommes ont fait 22,8 heures par semaine de travail non rémunéré, et les femmes en ont fait 34,4. Le travail rémunéré comprend les travaux ménagers, les soins aux enfants, le magasinage, l'entraide, le bénévolat et les activités communautaires. »

Statistique Canada. *Aperçu sur l'emploi du temps des Canadiens en 1998* (no de cat. 12F0080XIE, publication gratuite) à l'adresse www.statcan.ca/cgi-bin/downpub/freepub.cgi.

gestionnaires. Près de la moitié des grandes sociétés dans le monde recrutent leur personnel par le biais du Web, et quelque 2,5 millions de gestionnaires et de professionnels (dont les deux tiers ne sont ni ingénieurs ni spécialistes en informatique) affichent leur curriculum vitae sur l'Internet et répondent à des offres d'emploi par celui-ci. Il s'agit d'un tout nouveau marché.

La survie des nouvelles industries axées sur le savoir dépendra de leur capacité à attirer, à conserver et à motiver les travailleurs du savoir. Lorsque cet objectif ne pourra plus être atteint par des incitatifs monétaires, les entreprises devront leur offrir la reconnaissance sociale et un pouvoir social accru.» [Traduction]

Drucker, Peter F. « Beyond the Information Revolution », *Atlantic Monthly*, octobre 1999, p. 47-57.



Les diplômés en sciences humaines valent toujours leur pesant d'or

« Au lieu d'être évaluées par la logique du technicisme (c.-à-d., selon le point de vue *a priori* que dans un monde de haute technologie les ressources en matière d'éducation devraient être réorientées vers la formation de techniciens), les programmes d'éducation devraient l'être en fonction de leur contribution au développement économique. [...] Les données empiriques examinées dans la présente étude révèlent que la demande de diplômés en sciences humaines augmente rapidement, que ces diplômés ont des traitements élevés et que le taux de rendement par rapport aux ressources investies dans leur éducation est aussi élevé que celui des diplômés en sciences et en génie. Ces résultats signifient que l'éducation en sciences humaines accroît la productivité au Canada.

L'éducation en sciences humaines répond aux besoins de l'économie canadienne parce que l'utilisation répandue des ordinateurs et des technologies de l'information a révolutionné l'organisation des entreprises et des bureaux gouvernementaux. Les organisations « nouveau style » préfèrent les travailleurs qui peuvent établir des liens entre les modèles et les situations réelles, qui travaillent bien avec d'autres membres de l'équipe de gestion ou avec les clients, et qui peuvent parler et écrire efficacement. Ces compétences se développent dans les programmes de sciences humaines. Le technicisme, qui se concentre sur la production de nouvelles technologies et sur les rouages de leur fonctionnement, passe à côté de la révolution organisationnelle qui accompagne l'adoption de nouvelles technologies. » [Traduction]

Allen, Robert C. *L'éducation et la révolution technologique : Le rôle des sciences humaines dans l'économie du savoir*. Novembre 1999, p. 1-2. Voir : <http://www.sshrc.ca/francais/nouveautes/communiqués/allen99.html>.

Grappes éparées

« Même si le Canada assiste à la naissance de quelques grappes, il manque de capital de démarrage à investir dans des entreprises faisant des affaires électroniques. Le bassin de capital de risque est plus petit au Canada qu'il ne l'est aux États-Unis parce que les investisseurs institutionnels sont moins nombreux, que les transactions portent sur des montants moins importants et que le marché du capital de risque est dominé par des fonds gouvernementaux et des fonds issus de mesures d'incitation gouvernementales qui n'ont accès qu'à une participation limitée dans les entreprises dans lesquelles ils investissent. Les liens entre les universités, les entreprises et les milieux financiers sont généralement plus faibles et moins fréquents au Canada qu'aux États-Unis, et les liens qui existent sont souvent trop ténus pour favoriser la création rapide de nouvelles entreprises. Et même si on trouve au Canada quelques entreprises d'attache bien établies dans le secteur des technologies de pointe, la plupart des régions géographiques ne disposent pas de la masse critique nécessaire pour donner naissance à beaucoup d'entreprises satellites. » [Traduction]

Rapport de la Table ronde sur les possibilités des affaires électroniques canadiennes. *Pour une progression rapide : Comment faire du Canada un leader dans l'économie sur Internet*. The Boston Consulting Group (Canada), janvier 2000, p. 7.

Laura A. Chapman
Directrice exécutive
Secrétariat de la recherche
sur les politiques

En fait, le Programme d'accès communautaire d'Industrie Canada, la stratégie de marquage du Canada à l'échelle du gouvernement et la Diversification des modes de prestation des services du Secrétariat du Conseil du Trésor illustrent bien l'entichissement que peuvent apporter les modèles et concepts du secteur privé aux défis du secteur public. Mais cet apport doit atteindre des proportions beaucoup plus vastes. Par exemple, un récent sondage mené par Brien Research Inc. pour le Centre canadien de gestion a mesuré l'évolution des attentes dans le domaine du service à la clientèle. Selon 87 % des répondants, deux semaines consécutives d'un délai raisonnable entre l'envoi d'une lettre au gouvernement et la réception d'une réponse. Par courtiel, le délai jugé raisonnable par 90 % des répondants est de quatre heures. Pas facile de s'y conformer sur la voie pavée d'obstacles de la hiérarchie gouvernementale.

Malgré ses imperfections, le monde électronique d'aujourd'hui semble intrinsèquement horizontal, dynamique et riche en nouvelles idées. Des politiques publiques efficaces devraient posséder ces mêmes attributs.

Mot de la directrice exécutive



Cybergouvernement – Une part d'ancien, une part de nouveau,

une part d'emprunt...

À la séance plénière de clôture de la conférence nationale de recherche sur les politiques, *Analyse des tendances*, en novembre 1999, Hugh Segal (Institut de recherche en politiques publiques) a soutenu que le transfert d'idées, de concepts et de cadres de politiques d'un domaine à un autre est souvent une riche source de nouvelles approches et perspectives (voir *Horizons* – *Édition du soir*, volume 2, numéro 5b). De tels échanges sont un facteur essentiel de progrès. L'histoire des idées regorge d'exemples d'embaïces, d'impasses et

développement d'infrastructures. Les chemins de fer nationaux et le système d'instruction publique sont de parfaits exemples du développement d'une société par le biais d'infrastructures. Des projets d'infrastructures subséquents ont mis à contribution et consolidé ce patrimoine, notamment la création de la Société Radio-Canada en 1936 et le déploiement du premier satellite au monde destiné aux communications interurbaines, Alouette 1, en 1962. À cette liste d'innovations du secteur public s'ajoute *Un Canada*

...il serait surprenant que les concepts des affaires électroniques – suppression des intermédiaires, apprentissage distribué, courtiers-fournisseurs, portails, rassemblements virtuels, etc. – ainsi que les approches entrepreneuriales touchant le risque, l'innovation, la gestion des stocks, le service à la clientèle et les travailleurs du savoir, n'aient aucune application en politiques publiques. Le défi consiste à revoir nos modes de pensée traditionnels et à trouver des solutions là où il n'y a pas encore de problèmes.

de barrières qui ont été surmontées par une réflexion parallèle inspirée, et même la redécouverte de concepts et d'idées connus depuis longtemps et leur transposition à de nouveaux contextes.

En quoi cela touche-t-il la société et l'économie axées sur le savoir (SEAS)? Jusqu'à ce jour, le Canada a bénéficié d'une longue tradition d'approches visionnaires dans le

branche, un éventail d'initiatives ayant pour objet de raccorder à Internet toutes les bibliothèques et écoles publiques du pays — un projet mené à terme en mars 1999 (la prochaine étape est de brancher toutes les salles de classe, d'ici mars 2001). Il semble que les responsables des politiques au Canada aient la profonde conviction que le développement d'infrastructures tournées vers l'avenir, même s'il est insuffisant en soi, est un actif cru-

cial pour la société canadienne. Selon le rapport *Pour une progression rapide : Comment faire du Canada un leader dans l'économie sur Internet*, issu des travaux de la Table ronde sur les possibilités des affaires électroniques canadiennes, les résultats laissent croire que le Canada est en bonne position pour prospérer dans l'économie et la société axées sur le savoir qui sont en train d'émerger. Mais l'élaboration des politiques dans le SEAS ne doit pas être unique-ment axée sur l'avenir. Les concepts, idées et méthodes des technologies de l'information et des communications (TIC) devraient également nous aider à repenser nos approches actuelles en matière de politiques publiques. Dans des mots d'introduction précédents, nous avons abordé le rôle de la gestion de la connaissance (volume 1, numéro 2) et des réseaux (volume 2, numéro 6). Les TIC redéfinissent les règles, les stratégies et les créneaux du monde des affaires tout comme elles recomposent le Fortune 500. Bien sûr, il y a des choses qui ne changent pas même en période de changement. Mais il serait surprenant que les concepts des affaires électroniques – suppression des intermédiaires, apprentissage distribué, courtiers-fournisseurs, portails, rassemblements virtuels, etc. – ainsi que les approches entrepreneuriales touchant le risque, l'innovation, la gestion des stocks, le service à la clientèle et les travailleurs du savoir, n'aient aucune application en politiques publiques. Le défi consiste à revoir nos modes de pensée traditionnels et à trouver des solutions là où il n'y a pas encore de problèmes.

Bienvenue!

Vous trouverez dans le présent numéro des articles concernant les résultats des recherches effectuées sur la société et l'économie axées sur le savoir (SEAS), y compris le commerce électronique, le fossé électronique et l'informationnelle communautaire. À quel point l'économie et la société axées sur le savoir exist-

tent-elles? Les faits sont évidents. Pour plusieurs, le courtier électronique est passé de la nouveauté à la nécessité et est maintenant aussi important que le Web et de courriel sont aujourd'hui chose courante (ce numéro en donne plus d'une trentaine). Certes, il existe des faits tendant à prouver le contraire, mais on ne s'aventure pas trop en con-

cluant que l'économie et la société axées sur le savoir sont passées du virtuel au réel. Bon nombre des travaux signalés dans ce numéro ont été entrepris dans le cadre du projet SEAS du Projet de recherche sur les politiques. Pour de plus amples renseignements sur le projet, veuillez contacter Bob Kunimoto, au (613) 943-2401 ou à b.kunimoto@prs-srp.gc.ca.

La croisée des chemins neuf ans plus tard

places obtenues par le Canada aux postes de la capacité d'innovation (20^e), de la conception des produits (19^e), du contrôle de la chaîne des valeurs (17^e), du degré d'utilisation internationale (15^e) et du degré d'utilisation des marques de commerce (14^e) sont toutes décevantes. [...] Le paradoxe apparent entre l'impressionnant revirement macroéconomique et la baisse de la prospérité relative s'explique essentiellement par une faiblesse de stratégie. Dans l'ensemble, le Canada a cherché à reproduire, et non pas à se distinguer. » [Traduction] Porter, Michael et Roger Martin. *Canadian Competitiveness: Nine Years After the Crossroads*, communication présentée à la conférence du Centre d'étude des niveaux de vie sur l'écart entre le Canada et les États-Unis en matière de productivité manufacturière, le 22 janvier 2000, p. 16, 18 et 20. <http://www.csis.ca/>

« En l'an 2000, le plus grand défi résidera au sein même des entreprises canadiennes. Celles-ci ont accompli certains progrès dans l'amélioration de leurs activités et de leur stratégie par rapport à nos recommandations, mais les défauts qui restent éclipsent leurs améliorations. [...] Le rapport de 1999 sur la compétitivité mondiale classe les activités et la stratégie des entreprises canadiennes au douzième rang dans le monde, soit bien en deçà de la position du Canada dans le contexte micro-économique pour les affaires. On note par-dessus tout, parmi les questions portant sur les activités et la stratégie des entreprises, le classement du Canada en 21^e place en ce qui touche la nature de l'avantage concurrentiel. [...] Cette question avait le rapport le plus profond avec le PIB par habitant. De même, les

Dans le prochain numéro!

Le 49^e parallèle est un produit de l'imagination, une réalité concrète et une barrière semi-perméable, peut-être en érosion. Le prochain numéro du bulletin *Horizons* se penche sur toutes les facettes de notre interaction avec nos voisins du sud sous l'angle des politiques publiques (par exemple, les enjeux transfrontaliers, comparatifs et communs). Les sujets seront variés : échanges commerciaux, immigration, environnement, culture, criminalité internationale, défense commune, entreprises multinationales, tourisme et politiques sur le marché du travail. Si vous connaissez des recherches susceptibles d'intéresser les lecteurs, veuillez contacter a.sutherland@prs-srp.gc.ca, ou appeler au 947-1956.

Reflection

« Un des grands mythes de l'ère du savoir est l'idée que la technologie suscitera la collaboration. » [Traduction] Brook Manville, ancien chef du service de l'information, McKinsey & Co.

28	Le savoir-vous...
26	Boîte à outils
24	Regards sur l'extérieur
22	Programme de recherche
20	Témoins
19	Dans le Web
18	Liens canadiens
16	Chroniqueur invité
14	Chroniqueur d'un réseau
12	Témoins
10	Regards vers l'avenir
8	Activités à venir
6	Aide mémoire
4	Capsules des réseaux
2	Mot de la directrice

Dans ce numéro



POLICY RESEARCH INITIATIVE HORIZONS

Volume 3 Number 2

August 2000

EMERGING DEVELOPMENTS AND KNOWLEDGE IN PUBLIC POLICY RESEARCH

In this issue

Canada-US Border

Executive Brief	2
Some Borderline Thinking	
Upcoming Events	3
Guest Columnist	4
Interstate Boundaries: Some Reflections	
Eyewitness	6
Toward a Borderless North America	
Cyberzone	7
Guest Columnist	8
and the New Frontier: A US Perspective on the Canadian Border	
Eyewitness	10
What's a Country For?	
From the Front Benches	11
Guest Columnist	12
North American Integration and Canadian Cultural Issues	
Across Canada	14
Primer	16
Frontier Thinking	
Canadian Connections	17
Guest Columnist	18
Transnational Regions: Canada and Transmanche	
Research Brief	21
Bookmark	21
Eyewitness	22
The "War for Talent"	
Eyewitness	23
Why Stay North of the Forty-Ninth?	
Did You Know?	24

Welcome!

There can be no doubt that the Canada-US border plays an important role in shaping North American relations. International boundaries are a central political concept that defines the economic, social, and cultural space in which governments make and

implement policy and in which we live. The border helps define who we are as Canadians. It is also a point of convergence for security and trade policy; how does one facilitate the flow of goods and people through the border and at the same time provide protection for

Canadian and US citizens? The discussion surrounding the future of the Canada-US border is a mixture of security, politics, identity and trade. This issue of *Horizons* examines perceptions from both sides of the Canada-US border, as well as upcoming challenges in a global world.

Global Transformation: *Politics, Economics and Culture*

"... the late twentieth century is marked by a significant series of new types of 'boundary problem.' We live in a world of 'overlapping communities of fate,' where the trajectories of each and every country are more tightly entwined than ever before. Given this, new types of boundary problem follow. In the past, of course, nation-states principally resolved their differences over boundary matters by pursuing reasons of state-backed, ultimately, by coercive means. But this power logic is singularly inadequate and inappropriate to resolve the many complex issues, from economic regulation to resource depletion and

environmental degradation, which engender – at seemingly ever greater speeds – an inter-meshing of 'national fortunes.' In a world where powerful states make decisions not just for their own people but for others as well, and where transnational actors and forces cut across the boundaries of national communities in diverse ways, the questions of who should be accountable to whom, and on what basis, do not easily resolve themselves."

David Held, *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*, (Stanford: Stanford University Press, 1999).

Policy Reflections

"The meat of the buffalo tastes the same on both sides of the border"

Sitting Bull,
Chief of the Sioux,
who stopped in Canada in
the aftermath of the Battle
of Little Big Horn, 1876.

Next Up!!!

Even if we are not directly touched by it, crime can have a profound impact on individual and collective well being. The next issue of *Horizons* will look at crime in Canada and its implications for public policy, including international and cross-border crime, restorative justice, alternatives to the judicial system, youth crime, suppression and prevention of crime, law enforcement and national security. If you know of any research work or programs that might be of interest to readers, please contact d.wolfish@prs-srp.gc.ca or p.morin@prs-srp.gc.ca, or call (613) 947-1956.



Executive Brief



Some Borderline Thinking

"Globalization is to us what the depression, industrialization, the National Policy and building the welfare state were for our public service predecessors. Quite simply, it is the dominant public service challenge of our generation."

Mel Cappe, Clerk of the Privy Council

"Fonctionnaires sans frontières: Operating at the Speed of the Public Interest" a speech to the Association of Professional Executives of the Public Service of Canada, May 31, 2000

If globalization is knitting together nations as never before, then it is at borders that we see the seams and stitch work. Overlapping sovereignties collide with the globalization imperative, creating a multi-layered challenge to governance and policy regimes. This imperative is felt keenly at the meeting place of perhaps the world's most complex economic, social and cultural relationship: the Canada-US border.

Despite the 49th parallel's importance to well being in Canada and the United States, the border has sometimes been a secondary factor in policy development. Perhaps this is a sign of success.

Yet, such success can breed complacency. As globalization and North American integration deepen, the interaction and knitting together of economic, social and cultural policy regimes are likely to come under increased strain. The policy challenges are staggering and range from exploding trade flows along the trans-boundary regions of Vancouver-Seattle, Niagara-Buffalo and Windsor-Detroit to food safety, common defence, intellectual

property, and the murky world of cyber-crime. Moreover, it is not enough to attend to the policy knitting. Citizens expect our borders – our policy sovereignty – to mean something, if not to prevent then at minimum to filter. Even in its largely benign form, the clash of globalization and nationalism remains potent; no less so because of the persistent power asymmetries that pervade Canada-US relations generally.

Fresh thinking is required to reshape the 20th century Canada-US border for the 21st century. Consider the following policy questions:

- What do borders mean in a potentially borderless world?
- When should Canada and the United States harmonize border policies? How might a continental border be developed?
- How can natural cross-border economic and social interactions and interests be fostered and promoted?
- What does the border look like in cyberspace?

In effect, borders are places where the policy issues emerging

from globalization surface and converge. Competing policy priorities must be weighed and balanced to provide the optimal mix of facilitation of beneficial cross-border flows and protection from sources of danger. What makes this policy area so exciting is the possibility of rethinking old handiwork and starting afresh. In parts of Europe, policy developers are challenging traditional approaches in such areas as immigration, regional development and the transformation from "physical" borders to "virtual" ones. In North America, priorities for research and policy discussions include transportation, movement of people, and public safety.

We need to further develop our understanding of what the Canada-US border is and what it has the potential to become. For more than a century the Canada-US border has been a model to the world. If that is to continue, we must be open to new thinking to address "dominant public service challenge of our generation."

Laura A. Chapman,
Executive Director,
Policy Research Secretariat

For more "borderline thoughts," you may wish to attend the conference "Rethinking the Line: The Canada-US Border" to take place October 23-25, 2000 at the Waterfront Centre Hotel in Vancouver, British Columbia.

The Canadian Policy Research Awards

The Policy Research Secretariat is pleased to announce the Second Annual Canadian Policy Research Awards, which honour and celebrate talented individuals who work to create and disseminate policy research knowledge. This is your chance to recognize colleagues from Canada's research community for



their work in advancing knowledge and promoting its use in public policy development. We welcome nominees from academia, think tanks, government, the private sector and non-governmental organizations. This year we have added three new awards to last year's three for a total of six award categories:

The Career Achievement Award honours leadership in the Canadian policy research community.

The Media Award honours excellence in the analysis and communication of policy research by the media.

The Suzanne Peters Citizen Engagement Award honours those who help give Canadians a greater voice in shaping future public policy.

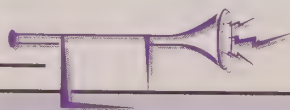
The Knowledge Broker Award recognizes innovative practices in the integration and dissemination of policy research.

The Outstanding Research Contribution Award recognizes the need for high calibre research in policy making.

The Graduate Prizes celebrate the 'next generation' of researchers who have demonstrated the potential to make a contribution to public policy development.

Please visit our website at: <http://policyresearch.ca/awards-prix/main-e.htm> for eligibility information, nomination details and closing dates.

Upcoming Events



DATE EVENTS

SEPT. 14, 2000 **Transformation in the Family and Implications for Social Cohesion**
The Third Social Cohesion Workshop for the year 2000, jointly presented by Justice Canada and Health Canada, addresses the implications for the welfare of Canadian children of recent far-reaching transformations in families. To explore this issue, presenters will draw upon data from the National Longitudinal Survey of Children and Youth, General Social Survey of Family and Friends, and the Survey of Consumer Finances. For more information, please contact Michael MacKinnon m.mackinnon@prs-srp.gc.ca.

DATE EVENTS

OCT. 22-25, 2000 **Rethinking the Line: the Canada-US Border**
Sponsored by the Government of Canada, this conference will examine the Canada-US border from a variety of policy and disciplinary perspectives, including transboundary issues, e-commerce, trade, culture, environment and security issues. The conference will take place at the Waterfront Centre Hotel in Vancouver and will be preceded by a day of data workshops organized by Statistics Canada. For more information, please contact Roger Roberge at r.roberge@prs-srp.gc.ca or consult the PRI website <http://policyresearch.gc.ca>.

Nov. 30-DEC. 1, 2000 **National Policy Research Conference**
The Policy Research Secretariat is pleased to host *canada@the world*, the third annual policy research conference at the Westin Hotel in Ottawa. The conference will be comprised of plenaries, keynote speakers, invited papers and contributed papers.

Guest Columnist

Interstate Boundaries: Some Reflections

SHIFTING BOUNDARIES, OVERLAPPING JURISDICTIONS

Today, there is a great deal of questioning about the future of territorial state, and therefore it is valuable to look back at the evolution of the international order. Political life has not always disclosed a clearly defined system of international boundaries: medieval Europe and pre-colonial Africa operated largely without them. The map was not yet a patchwork of different colors. There were as yet no "exclusive sovereignties," but rather, authority over territorial spaces was overlapping and shifting. There was a world of multiple overlapping juridical identities. An individual was at one and the same time a subject of different authorities where jurisdictions were often not entirely clear.

A LOOK BACK: FROM WESTPHALIA TO THE AGE OF COLONIALISM

The birth of the modern interstate system and international boundaries is often dated to the 1648 Peace of Westphalia. The political change from medieval to modern involved the construction of consolidated, delimited territorial states. Initially, the legitimacy of interstate borders was defined in dynastic terms: state territory was the exclusive property of ruling families.

After Westphalia, control of territory was governed by rules of

inheritance, marriage, war, conquest, colonization, and purchase. In this international order controlled by dynasties, the familiar patchwork map of the world was put in place. Even at that, precisely surveyed national borders only came into clear view in the eighteenth century. The popula-

"...international boundaries not only separate states but also bind and even unite them. States with mutually accepted borders are best able to cooperate with each other in order to assure security and welfare for their populations..."

tions of these early modern states were, however, culturally diverse and politically disorganized as they had been during medieval times. Most people were not collectively identified by state borders, which moved back and forth without regard for local populations.

The practice of drawing boundaries in disregard of the people living in the territories was extended from Europe to the rest of the world during the age of colonialism, including in North America. All of this was often carried out with little attention to the cultural and ethnic character of the indigenous peoples. Because the colonies were more ethno-culturally diverse than most other territorial

jurisdictions, the borders that delimited them were even more emphatically juridical in character.

THE RISE OF NATIONALISM

The nineteenth and early twentieth centuries were, of course, the age of nationalism. Nationalism supported the precept that a territory belonged to a nation and it was wrong to take the land from a nation. Nationalism, however, also provided grounds for a national grouping in one state to secede from or to unite with its ethnic compatriots living in other states. The age of nationalism was an era of tailoring state boundaries to fit the nation, and this produced a great deal of international instability and questioning as to the desirability of promoting a world of ethnic nations.

When people have spoken of "nations" over the past century and a half, they have often thought of and supported "civic nations," not "ethnic nations." The people of civic nations have a "political nationality," which means that they are the citizens of the same state and the subjects of the same government. Many states have a majority population who share a common ethnicity, but most states in the world that have come into existence as a result of decolonization are multi-ethnic. That does not affect the legitimacy of their borders, however, which define the population as a political entity regardless of

their cultural diversity. To change boundaries arbitrarily is to redefine the people and their political nationality.

THE MODERN PUZZLE: THE LEGITIMATION OF BORDERS

What distinguishes the post-1945 era from previous eras is the legitimation not merely of existing sovereign states, but also their particular borders. In other words, there is increasing support for the civic nation, as opposed to ethnic nation, in the construction of the world political order. In the post-Second World War period, an understanding has developed that respect for interstate boundaries are for the benefit of all peoples. Today, states are more respectful of each other's territory and identity than in the past. This lead us to ask the following question: why is there so much talk nowadays about the growing irrelevance of boundaries in a world where

goods, information and peoples are crossing state lines in growing volumes and where international regimes govern an increasing number of international issue-areas?

The puzzle is dissolved once we realize that international boundaries not only separate states but also bind and even unite them. States with mutually accepted borders are best able to cooperate with each other in order to assure security and welfare for their populations, and international economic transactions cannot operate without state political and legal support. It is crucial that there are political units that can apply norms and rules that make productive economic relations and stable social relations possible on the international plane. States are those units, and for the foreseeable future it is difficult to imagine any alternative to states in that regard.

A LOOK AHEAD: A WORLD WITH BORDERS

As the twenty-first century dawns, there is little possibility that the world of states will evolve into one universal political entity. A global neighbourhood may be arising in which humans everywhere are rapidly expanding their interactions and transactions in spite of international boundaries. It would be a mistake, however, to conclude that global transformation is the death knell of territorially defined sovereign states. If anything, the growth of global commerce confirms the sanctity and utility of such states.

Mark Zacher,
Professor,
University of British Columbia

For more information on international boundaries see: Mark Zacher, "The International Territorial Order: Boundaries, the Use of Force, and Normative Change," *International Organisation*, Forthcoming in 2000.



Bookmark

Mid-Atlantic Drift

"Much to the chagrin of Canadian nationalists, the United States exercises a great attraction on their country. American cultural influence, evident for generations, is a good reflection of this phenomenon, which in all probability will not abate in the years to come, despite the cultural protection built into the 1988 Free Trade Agreement.

[...] At the political level, the influence of the United States on Canada and Quebec seems significant, regardless of the fact that this is undoubtedly the area in which differences between the two countries are the greatest. It is only necessary to recall, in domestic policy, the adoption of vari-

ous practices (caucuses, leadership conventions, televised debates and so forth) as the 20th century progressed. The ongoing influence of the United States north of the 49th parallel is also evident in the field of foreign policy: for example, certain Canadian isolationist and internationalist positions during the century clearly indicate the absorption of ideas or at least the impact of pressures from the United States." [Translation]

Bernard Lemelin, "Au-delà de l'américanisation culturelle : les influences politiques et économiques des États-Unis sur le Canada et le Québec, 1867-1988", *Variations sur l'influence culturelle américaine*, ed. by Florian Sauvageau, (Sainte-Foy : Les Presses de l'Université Laval, 1999), pp. 112-113.

Eyewitness



Toward a Borderless North America

IMAGINE THE FUTURE

What if we were to examine each specific function that occurs at the border, and identify those that absolutely must take place at the borderline? What if a cost-benefit analysis were conducted for moving various functions (e.g., customs, migration, etc.) away from the border? Imagine what borders in North America might look like 10 to 15 years from now. Technological and risk-management approaches

and collaboratively about common interests and were developing processes and institutions that give substance to the concept of devolution. The goal, then, was threefold: 1) to better understand how communities that straddle national borders manage a variety of common challenges; 2) to share these findings with a variety of stakeholders, including federal governments; and 3) to make the case for broadening local participation in decision making on this issue.

"Imagine what borders in North America might look like 10 to 15 years from now. Technological and risk-management approaches could render borders, as we currently know them, obsolete, with potential benefits for the local communities that have to live with the realities of an international border."

could render borders, as we currently know them, obsolete, with potential benefits for the local communities that have to live with the realities of an international border.

The Carnegie Endowment for International Peace hosted the concluding event of the "Self-Governance at the Border Project" on June 16 in Washington, DC. The conference, "Managing Common Borders: North American Border Communities in the 21st Century," provided an opportunity to share project results with a broad policy audience, as well as other interested parties, including central government officials, community-based organizations, researchers and the media.

GOALS OF THE PROJECT

The international, comparative project grew out of a concern that policy making about borders and their management was taking place in the national capitals, in many ways with little systematic attention to the realities and priorities of local interests that would be affected by these decisions. The project organizers hypothesized that communities on both sides of a common border were thinking creatively

The first phase of the project involved field-work to catalogue existing cross-border and border self-governance initiatives along five international borders, seeking to understand their origins and the key actors behind them and abstract their common elements. During the second phase, the project held two regional seminars, one on the Canada-US border

and one on the Mexican-US border, to discuss existing border arrangements and ways in which these arrangements might be improved or replicated. Participants in these seminars included principals of the most important border initiatives, relevant community and business leaders, researchers, and local, provincial/state, and federal officials.

IDENTIFYING BEST PRACTICES

On June 16, officials from all three NAFTA countries, as well as academic experts, NGOs and private sector representatives from North America, Europe and Russia gathered for the final phase of the project. Participants had an opportunity to review the findings, along with the results of the seminars, and discussed the policy recommendations made. The goal was to lead to the identification of "best practices," alternative approaches, and new thinking about managing borders in ways that incorporated the vantage point of border communities, as well as to a conversation about how borders might be reconceptualized in the years ahead.

The overall findings of the project suggest that borders are not just the most direct physical

manifestation of "statehood" and sovereignty. They are also tied up with competing policy priorities that simultaneously expect them to allow the swift and efficient passage of legitimate people and products while stopping, unerringly, illegitimate traffic and undesirable products. The project's research has pointed a spotlight to another, and typically ignored, facet of borders: as concepts which, in their practical manifestation can at times divide communities, exacerbate differences in approach between localities and national governments, and interfere with the ability of public and private sector "on the ground" actors to pursue their own paths toward ever greater integration.

A NORTH AMERICAN "PROJECT"

What is suggested by the Carnegie Endowment's findings is whether there exists already support,

or whether support can be generated, for a bold vision of a North American "Project." Such a vision imagines the NAFTA's internal borders gradually becoming irrelevant to the point where their abolition could proceed without any real compromise in any of the important security or revenue collection priorities of each partner. The vision also imagines remarkably small actual losses in "sovereignty" for any of the partners and democratic surpluses for all three partners.

The Carnegie Endowment for International Peace will be publishing the research findings from all the borders in the study. The draft executive summary of the report can be found at the following web address: <http://www.ceip.org>.



From the Cyberzone

Beyond the Canada-US Border: *International Relations in Review*

Border issues are not confined to North America, but are integral to a group of factors which mould international and bilateral relations. Below you will find some links which provide an external perspective on both the Canada-US border and relations between the two countries.

THE 49TH PARALLEL FROM AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE:

<http://artsweb.bham.ac.uk/49thparallel/abtmain.htm>

The University of Birmingham has an online journal of Canadian and US studies, *49th Parallel*. This interdisciplinary journal provides a forum for academics and researchers to publish articles, exchange views and learn about various aspects of North America from the 19th century to the present. The analyses in its pages cover North American history, politics, international relations, culture, literature, media and sociology. This is a valuable source of information for anyone interested in the Canada-US border from a multidisciplinary viewpoint. The *49th Parallel*

web site also offers an interesting selection of Canadian and US links relating to history and international relations.

<http://www.people.virginia.edu/~rjb3v/rjb.html>

Foreign Affairs Online offers a US perspective on international relations. The main purpose of this site is to assist students and researchers interested in international relations, including cross-border relations between countries, and US foreign affairs. As well, the site has an index and a list of links to a large number of US and international agencies interested in regional conflicts and international relations. It is also possible to find many sites on international law, human rights, cartographic information and more. The site is also designed to be a gateway to a large number of study and research centres around the globe. Foreign Affairs Online is useful mainly to people looking for a comprehensive source of references and resources on various aspects of international relations.

Guest Columnist

Fear and the New Frontier: A US Perspective on the Canadian Border

A FRONTIER THAT SHAPES OUR FUTURE

The Canada-US border is more than just a line separating Canadians and Americans. The border is the frontier that will shape our understandings of both countries in the twenty-first century, as it did for the past two centuries.

Underlying economic integration, underway long before the Canada-US Free Trade Agreement came into force, is a dream. The dream consists of prosperity, freedom and continued warm relations between Canadians and Americans. It is a dream that we have been realizing for some time now. Accompanying this dream is a fear in both countries, reflecting our own national insecurities, of the intimacy that the new relationship brings. It is normal that the growing closeness of the Canada-US relationship has produced some jitters.

THE AMERICAN OBSESSION

The United States, as powerful as it is in the post-Cold War world, worries about its security. While Canadians scoff that a country so strong should fear an attack, in the United States security is a national obsession. We still embrace the myth of rugged individualism, whereby an individual must protect his family and property against all comers.

This translates into widespread support for the largest military expenditures in the world at a time of peace. It is noteworthy

that both major presidential candidates are promising to spend even more on national defence. Moreover, the United States hosts the largest percentage of the population incarcerated of any OECD country. This is made possible by a prison construction boom and robust spending on policing, even in quiet suburbs hosting gated communities. Finally, for millions of Americans, the last line of defence is a gun in the bedside table – an ardently embraced constitutional right. Obsession with security is not a passing trend. It is a reflection of American thinking that has been on display since the colonial era.

NORTH AMERICAN INTEGRATION AND AMERICAN FEARS

Fears of insecurity are now triggered by deepening integration with Canada. The arrest of Ahmed Ressam, accused of planning to bomb the Space Needle in Seattle, drew attention to the ease with which the border can be crossed.

A similar scare came during the 1997 trial of a group of men convicted of plotting to bomb the New York City subway system. One of the conspirators was on a list of suspected terrorists to be denied entry to the United States. After being denied entry at a US airport, he later flew to Montréal and drove to New York in a rented car without difficulty. Congress reacted by calling for tighter restrictions at the Canadian

border, resulting in the controversial Section 110 of the US Immigration Act. Section 110 has since been replaced with a less draconian measure.

Other threats from Canada include cybercrime, as demonstrated by the case of a Montreal teenager – a.k.a. Mafiaboy – who shut down the web sites of CNN and other media outlets with a coordinated attack. Before that, legislation passed by Congress to stop telemarketing fraud was thwarted when several of the major offenders relocated their scams to Canada.

In most of these cases, Americans are not threatened by Canadians, but by the perception that Canadians are not securing their part of the integrated society, and that our relationship is so open that it can be used against us.

THE CANADIAN OBSESSION

While Americans worry about security, Canadians face a different fear as integration deepens: identity. Integration has an assimilating effect. The more integrated our countries become, the more consumers hear about new products or services and demand them locally – giving large firms with the ability to meet these wants an advantage. Soon, shopping malls in Calgary and Dallas will be indistinguishable. Cable offerings are diverse, but offer similar menus of options in Toronto and Chicago. E-mail pals in San Diego and

St. John's compare notes on the latest blockbuster movie or the latest Backstreet Boys and Shania Twain album. What does Canadian mean in this environment?

Many claim that Canadian identity is slipping away in a tide of integration. Americans scoff

of its trade going to the United States, many of the good and bad consequences of globalization seem to come to Canada from south of the border. For the United States, to a degree few Americans yet realize, globalization now wears a Canadian face.

"For Canada, globalization wears an American face. With more than 80 percent of its trade going to the United States, many of the good and bad consequences of globalization seem to come to Canada from south of the border. For the United States, to a degree few Americans yet realize, globalization now wears a Canadian face."

that a country whose citizens are ubiquitous in both our popular and elite cultures could worry about a lack of culture. It is fair to say, however, that in Canada, cultural identity is a national obsession. From beer commercials to the earliest Canadian literature, it is a question that animates Canadians like few others.

THE TWO FACES OF GLOBALIZATION

There is a larger phenomenon at work in both cases. For Canada, globalization wears an American face. With more than 80 percent

of its trade going to the United States, many of the good and bad consequences of globalization seem to come to Canada from south of the border. For the United States, to a degree few Americans yet realize, globalization now wears a Canadian face.

Since the end of the Cold War, countries around the world have grappled with the challenges of globalization: governments becoming weaker, markets becoming stronger, and information and capital moving faster. The United States has largely lived in denial of globalization's impact. Its government has been so strong that the public has not noticed it weakening. Many view globalization as the handmaiden of American hegemony – a powerful force that works for our interests, not against them.



Suddenly, at the Canadian border, Americans are discovering the challenges of openness. The US government is frustrated that it cannot protect American citizens and their interests in an open, continental economy without Canadian help. It has been a long time since Americans asked another country for help. We may have forgotten how to do so with grace and humility, as our grandparents did.

A NEW FRONTIER

This is why the Canada-US border at the dawn of the 21st century is a new frontier for both countries. The reality of our separate and equal sovereignties, and that of our profound mutual interdependence, will be met there. To cope with deep integration, both countries must stop scoffing at the other's fears about the dangers of our national intimacy. Globalization is a phenomenon that neither country can reject, deny or resist. The first step in meeting these challenges is to acknowledge our fears for what they are. Then we must work to overcome them.

Christopher Sands,
 Director,
 Canada Project,
 Center for Strategic and
 International Studies

His analyses of Canadian affairs and Canada-US relations are on the CSIS web site, <http://www.csis.org>.

Eyewitness



What's A Country For?

SOCIAL POLICY AND THE INTERNATIONAL MARKET PLACE

Discussions in Canada of a closer relationship with the United States can digress into expressions of anxiety among Canadians. A harmonious relationship is acknowledged as beneficial, even critical, to a vigorous Canadian economy; but the loss of policy autonomy and identity are frequently listed as the necessary sacrifices to enable this close partnership. **The state is seen as pivotal in mitigating the trade-offs of this broad-based economic relationship and in preparing Canadians for the competition of the global marketplace. Is this not what a country is for?** Does not the state have a responsibility to set social policy that protects society from the vagaries and fluctuations of the global economy?

In his presentation *What's a Country For?*, part of Industry Canada's Distinguished Speakers in Economics Series, Keith Banting addressed the question of the role of the state in an era of globalization. In his address, Banting examined embedded liberalism – the postwar package of social and economic policies in OECD countries – and provided an assessment of the implications of economic integration in North America for social policy. He concluded by offering his thoughts regarding the priorities for future government action.

THE CHALLENGE OF THE JANUS-FACED STATE

Banting began his discussion by noting the Janus-faced nature of the state. Referring to the work of Theda Skocpol, a Harvard scholar, Banting maintained that the state has “an intrinsically dual anchorage in domestic society and the international system.” The state must, at once, be responsive and accountable to its citizens and interact in the international arena. The latter of these two responsibilities requires governments not only to maintain relations with foreign governments, but also negotiate international treaties and comply with their international obligations. Thus, a government's challenge is to balance between domestic and international domains. For example, the challenge for the

state is to engage fully in the global economy while still preserving a distinctive national approach to the social contract.

THE POSTWAR ANSWER: EMBEDDED LIBERALISM

In the postwar period, the international norm of embedded liberalism reflected the Janus-faced nature of the state in that it enabled countries to engage in the global economy and, at the same time, build a distinct set of national social policies. In many respects, embedded liberalism was a concerted international response to the economic and political instabilities characteristic of the 1930s. Agreed upon by the major political and economic powers in the postwar period, embedded liberalism presented a policy package where a liberalization of the international trading regime took place along side the expansion of distinct national social security protections.

In contemporary times, however, it seems as though the international norm of embedded liberalism has been undermined. The pressures exerted by international economic integration and over a decade of domestic neoliberal economic reform throughout the OECD have eroded the embedded liberal compromise between the provision of national social security and international economic liberalization. Banting noted that some scholars argue that increased global economic competition has narrowed the scope for autonomous social policy choices. In other words, there is pressure to harmonize both national economic and social policy throughout OECD countries.

ROOM TO MANOEUVRE

However, there is much evidence, Banting argued, to support the contention that much room exists for autonomous political choice. In his research, Banting found that when confronting international economic pressures, the OECD countries have adopted varying social policies. While there was a marked convergence in the number and type of problems to be addressed, social policy among OECD countries did not appear to be converging. Thus, one answer to the

question *What's a Country For?* appears to be that the state is an instrument for reflecting distinctive cultures and politics.

CANADA'S RESPONSIBILITIES FOR A NEW CENTURY

Banting concluded by arguing that a state, Canada in particular, has room for making distinct social policy decisions. Whereas significant economic constraints do exist, domestic politics, and not economic imperatives alone, will decide whether there is a convergence of Canadian and US social regimes. Finally, Banting advocated a new norm of embedded liberalism, one that emphasizes a form of

social protection appropriate to a new century. This new form of social protection would be predicated upon the view that the security of a state's population is not one that only serves to protect from external shocks but rather one that invests in the human capital of its citizenry from early childhood development to education and training. The social contract of the postwar period saw the state's role as one of providing for a citizen's right to security. The new social contract of the twenty-first century should be posited as enabling citizens to build human capital.

Keith Banting, *What's a Country For?—Globalization And Social Policy In The 21st Century*, January 28, 2000.

From the Front Benches

"As the new century dawns, Canada and the United States are both committed to ensuring that the 49th parallel remains a model border partnership not only for North America, but also for the rest of the world."

Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs and International Trade, <http://www.dfait-maeci.gc.ca>, July 2000.

"All too often, we in the United States take our relationship with Canada for granted. We tend to focus more on domestic issues than on international issues, and when we do look beyond our borders it tends to be to crises such as the former Yugoslavia. We forget how blessed we are to have Canada as our neighbour. Just think how much we have in common: our commitment to democratic values both at home and abroad, our unparalleled cooperation in the areas of trade and security, our partnership in environmental protection, and the family and professional ties between millions of our citizens. Simply put, we depend on each other, and that mutual dependence continues to grow in the 21st century."

Peter F. Romero, Acting Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs, Speech on Occasion of First Meeting of the Canada-US Partnership Forum Buffalo, New York, April 12, 2000.

Don't Blame Canada

CANADA-US COOPERATION ON TERRORISM WORKS

"...It has been widely reported that a large number of terrorist organizations have adherents in Canada. But these same organizations are also present in the United States. This is the price that Canada, like the United States, pays for being a free and democratic country with a strong commitment to human rights and the rule of law. Against this background, the best enforcement strategy against terrorists is one that focuses key screening efforts jointly at our two countries' external borders. To this end, we systematically and regularly share information on known or suspected terrorists who apply for a visa or seek admission at a port of entry. We cooperate and exchange this information, not simply because we have a mutual interest in safeguarding our populations and critical assets, but because as friends and neighbours we are committed to protecting each other."

Raymond Chrétien, Ambassador of Canada to the United States, *Editorial from The Washington Times*, January 20, 2000.

Guest Columnist

North American Integration and Canadian Cultural Issues

ECONOMIC LIBERALISM AND CULTURAL PROTECTIONISM

The phenomenon of North American integration is basically seen as a threat to Canadian culture. For many years, Canada has implemented policies to protect Canadian culture and national identity while also reducing the extent of American cultural influence. Establishment of these policies includes elements counter to the principles of economic liberalization, which are otherwise essential to the survival of the Canadian economy.

To a large extent, this explains the adoption of a dual approach by the Canadian government, where on the one hand it claims to favour trade liberalization agreements, and on the other hand insists on an exemption from these trade agreements for cultural industries. The conflict between cultural sovereignty, understood as the capacity of governments to control the activities of cultural industries, and economic priorities, is seen here in its most extreme form. In the context of ever greater North American integration, this duality is increasingly raising challenges for the management of Canada-US relations, since any limitation on the free movement of information is seen in a negative light by our southern neighbours.

In reality, it is difficult for the Canadian identity and Canadian

culture to escape the influence of free trade. Canadian cultural initiatives are usually of two types—protection of cultural industries in Canada by erecting tariff barriers or establishing regulations, and promotion of our national culture through grants to artists or creation of cultural institutions funded from public coffers. The protectionist model is increasingly challenged by the emergence of new technologies which make it possible to ignore territorial borders. In this context, promoting Canadian culture by developing and distributing national content material in Canada and abroad would appear to be the most viable approach for the long term.

CULTURAL EXEMPTIONS AND CONTINENTALIZATION

Canadian cultural policies have been an irritant in Canada-US relations for a long time. The exemption for cultural industries in the North American Free Trade Agreement (NAFTA) is the key factor in this philosophical and economic clash between the Canadian and US governments. Adoption of this exemption clause at the request of the Canadian government, based on the principle that cultural products and services cannot be treated in the same way as merchandise, came with a price attached, since it opened the door to the threat of economic retaliation which has

been the source of many disputes in recent years.

Not only has this exemption clause made no contribution to improving Canada-US relations in the area of culture, it seems to have increased the bitterness and tensions between the two countries. In a context of globalization, Americans object to restrictions of this kind, especially since NAFTA gives Canadians privileged access to the US market.

For example, the dispute between the United States and Canada regarding protection of Canadian magazines, and the very strong US reaction, clearly indicated the importance and impact of this issue for Canada-US relations. In an unprecedented challenge, the Americans indicated their disagreement with the Canadian measures before the World Trade Organization (WTO), thus moving the discussion from the North American to the multilateral stage.

THE CONTINENTAL DEBATE AT THE INTERNATIONAL LEVEL

By bringing its case before the WTO, the United States not only got around the NAFTA cultural exemption clause, but also sought to establish an international precedent in order to confirm that economic liberalism prevails over cultural protectionism. On the Canadian side, the creation in 1998 of an international network

of ministers of culture to promote cultural diversity, including those of Mexico and a number of European Union member countries, seems the only riposte to American objections on the cultural exemption issue. For Canadian authorities, this international multilateral approach may provide a tool to gain recognition for cultural issues in economic treaties, although American imperialism can still be seen in the rules and principles of international trade. In this regard, the WTO dispositions and decisions, as in the case of the Canada-US dispute over magazines, confirm the predominant position of economic liberalism regarding cultural issues.

LIMITED ROOM FOR MANOEUVRE

Given American dominance, and in the context of growing globalization and North American integration, are we facing the failure of Canadian cultural policies? This is not an easy question to answer. Despite the phenomenon of convergence, cultural differences are still evident and underline the physical reality of the Canada-US border.

Recent experience shows that an exemption clause like the one in NAFTA is of little effect, since the Americans still have almost complete latitude to indulge in retaliation. Canada then has the option of securing major concessions from the United States in the cultural field by capitalizing on its "special" relationship with

its southern neighbour. At the same time, Canada must pursue the multilateral approach, relying on the support of the countries which share its views on culture.

But Canada is faced with a dilemma here. While the multilateral approach strengthens Canada's position internationally, it may also provoke the resentment of the United States, which sees it as a repudiation of the special relationship between the two North American partners.

A LOOK AHEAD: INFORMED DUALITY

Despite these constraints, the skill of Canadian authorities in benefiting from these two approaches would seem to be the essential condition for the maintenance and viability of national cultural policies. By remaining within the dual framework of economic liberalization and cultural policies, and managing that dualism in an informed way, Canada will be able to derive the greatest benefit from its relations with the United States, while affirming—with limited success—its own cultural identity.

Gilbert Gagné,
Professor,
University of Ottawa

For more information see "North American Integration and Canadian Culture", *Capacity For Choice: Canada in a New North America*, ed. by George Hoberg, (Toronto: University of Toronto Press, forthcoming in 2001).

Bookmark



Culture and Free Trade: An Uneasy Mix

"... every national culture that wants to stay vibrant must adapt to a variety of intrinsic and extrinsic changes over time. The real issue raised by free trade is whether the concomitant changes in values and ways of being and doing affect the possibility of promoting and maintaining a pluralistic public space so that citizens can access and participate in cultural activity. Indeed, cultural activity is a necessary component of public life. In other words, the crux of the matter is not so much whether free trade with its underlying commercialism threatens traditional values and ways of being and doing. Instead, it is whether, beyond the simple producer-consumer relationship, it leaves room for the democratic expression of choice. From this angle, the cultural challenge of free trade can be regarded as a democratic challenge."

Ivan Bernier, "Opening Markets And Protecting Culture: A Challenging Equation," p. 4 -5, <http://205.151.112.3/copa/forces/anglais/article9.html>.



Across Canada



Beyond Our National Borders: *Toward a Better Understanding of Canada's International Relations*

How can international data and intelligence facilitate foreign policy decision-making? This is the challenge addressed in the work of the Country Indicators for Foreign Policy (CIFP) project team.

CIFP, a joint venture of the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) and the Norman Paterson School of International Affairs of Carleton University in Ottawa, brings together a large volume of statistical data on various countries around the globe. The origins of this research project date back to 1997, when DFAIT, the Department of National Defence, the Canadian Security Intelligence Service and a number of non-governmental agencies indicated their interest in identifying key factors likely to impact on Canada's international relations. The main component of the project is a database of international indicators providing an overview of the economic, political, cultural and social characteristics of more than 122 countries.

Through its database, CIFP (in addition to describing countries' economic, social, political and military characteristics) provides an overview of the traits of countries that are likely to influence Canada's international relations. These indicators are organized in accordance with a standardized, easy-to-understand scale, thus facilitating access to and interpretation of the data. Using this tool, Canadian researchers and decision-makers can explore the various scenarios beyond Canada's borders that may impact on the country.

More specifically, CIFP provides researchers and decision-makers with thematic overviews and indicators relating to the political factors and economic performances of foreign countries capable of affecting the Canadian economy and national security. This tool can therefore help the main parties involved monitor changes in the international climate and make informed decisions in response to emerging problems.

The indicators allow users to conduct research on the basis of a large number of criteria, and provide a picture of the national stability, geopolitical context, influence and authority, social development, environment and security of each country. The available data thus cover many aspects and provide an overall portrait from 1985 to 2000.

Who matters to Canada is highly context dependant, but CIFP data can be used to prepare inter-country comparative studies or review aspects specific to a country and their potential influence on Canada. In this regard, the project and its tools provide support for decision-makers in their risk-management activities, and at a later stage may provide additional assistance through projections based on a computerized risk-management model. CIFP also helps its users, particularly DFAIT, establish and identify factors that may affect allocation of financial and human resources.

CIFP is an ambitious undertaking with tremendous development potential. It is still in its early development. A brief presentation of the project and the indicators, the list of countries included so far, research documents associated with CIFP and the database itself are available online at <http://www.carleton.ca/cifp/>.

To learn more about this project, contact David Carment, CIFP Principal Investigator, Norman Paterson School of International Affairs, at david_carment@carleton.ca.

All web sites cited in this issue of *Horizons* can be conveniently reached through the Policy Research Initiative web site at <http://policyresearch.gc.ca>.

Newsletter Notes

Smuggling of Illegal Aliens Run by Organized Gangs

"The Immigration and Naturalization Service (INS) says it is having a difficult time of controlling the smuggling of illegal aliens into the United States. According to the INS, criminal gangs have created an \$8 billion-a-year business by sneaking the illegals into America.

In early January the INS discovered 15 Chinese men huddled in a nearly airless cargo container along with three dead companions. The ship that smuggled the men to the United States was anchored at the port of Seattle.

[...] Since the beginning of the year, INS has detained 136 Chinese who were smuggled in cargo containers on eight different ships to ports in California, Washington state and British Columbia. The gangs are now taking would be illegals to Canada and then smuggling them across to the United States.

The Chinese attempting to sneak into the United States pay as much as \$50,000 to the gangs. Once here, the Chinese find work to repay their debt. They work in sweatshops, restaurants, factories, even as prostitutes, supervised by cooperating American business owners or gang enforcers for up to five years. By that time they have paid their debt to the smugglers and can begin sending money back to their home family.

[...] INS says that many US residents hide persons from their native countries. It is now known that various American businesses actually arrange to have aliens smuggled in to work for them.

Louis Nardi [head of the INS' smuggling and criminal organizations branch] said: "The INS has long maintained that there is a nexus between alien smuggling and illegal employment." To date, however, there has been just one successful prosecution."

US Border Control, *Border Alert*, Volume XI, March 24, 2000.

Bookmark



Maintaining the Safety of Canadian Society

"Canada, together with other major Western industrialized countries, has committed to developing a multidisciplinary and comprehensive strategy to address the common problem of illegal migration.

Organized crime is involved in migrant smuggling and often combines trafficking in humans with other lucrative activities such as narcotics smuggling, forced prostitution and indentured labour. Terrorist activity and sanctuary for war criminals are also facilitated by the smuggling of people. The United Nations estimates that up to four million people are smuggled across national frontiers each year and that people smuggling is a global business worth over \$9 billion per year. Illegal migration has become one of the primary issues on the international stage.

[...] The revision of immigration and refugee policies and legislation represents both a great challenge and a unique opportunity to take full advantage of a changing global environment and to shape the future of our country.

[...] In a world where borders are ever more frequently crossed and therefore less easy to control, transnational criminal organizations ranging from drug cartels to ethnically based criminal gangs have prospered. People smuggling has become a lucrative business. Ever increasing trade links underscore the need to facilitate the entry of business travellers at ports of entry while maintaining vigilance to detect people who aim to circumvent legitimate immigration requirements. Openness must be coupled with a concern for system integrity and a determination to stem abuse."

Citizenship and Immigration Canada, *Building a Stronger Foundation for the 21st Century: New Directions for Immigration and Refugee Policy and Legislation*; http://www.cic.gc.ca/english/about/policy/lr/e_lr.html.

Primer: *Frontier Thinking*

Discussions of borders are enhanced by an awareness of related concepts and ideas. Sovereignty, the state, citizenship and nation are integrally linked to the concept of national borders. The processes of globalization have the potential to alter the relationship between these concepts.

BORDERS

"A border is the fixed, internationally determined and recognized boundaries demarcating the precise territorial writ of a given state's sovereignty."

— David Held, *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*, (Stanford: Stanford University Press, 1999), p. 322.

SOVEREIGNTY

"To say that a state is sovereign means that it decides for itself how it will cope with its internal and external problems." Sovereignty

refers to the entitlement of a people to rule over a bounded territory.

— Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, (New York: Addison-Wesley, 1979).

THE STATE

The State has four characteristics:

a) a permanent population; b) a defined territory; c) a government; and d) a capacity to enter relations with other states.

— 1933 Montevideo Convention

NATION

"Nations are collectives that share a sense of identity and collective political fate on the basis of real, imagined and constructed cultural, linguistic and historical commonalities."

— David Held, *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*, (Stanford: Stanford University Press, 1999), p. 36.

CITIZENSHIP

"Citizenship refers to individuals who belong to a polity that has specified geographic boundaries, the authority to enforce its policies within its borders, and to claim the loyalty and compliance of its population."

— James Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. 276.

GLOBALIZATION

Globalization "is a process, or a set of processes, that embody a transformation in the spatial organization of social relations and transactions generating transcontinental or interregional flows and networks of activity, interaction and the exercise of power."

— David Held, *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*, (Stanford: Stanford University Press, 1999), p. 15.

Bookmark



Innovation on the Frontier

"Our relationship with the United States is deeply synergistic. The United States holds us to a higher standard by some of the things we admire and emulate, and also by some of the things we choose not to do. And we hold them to a higher standard through the choices we make and the example we set. It's a virtuous circle and one that benefits both our peoples immensely."

Mel Cappe, "Fonctionnaires sans frontières: Operating at the speed of the public interest." May 31, 2000, p. 4.
http://www.pco-bcp.gc.ca/ClerkSP-MC/may31_e.htm.

Envy of the World

"Despite all the commonalties, we are two different countries with distinct identities and interests. Working together, however, grounded upon this relationship which is the envy of the world, we will ensure that our differences create opportunities and our commonalties produce a shared vision of the future."

Gordon D. Giffin, US Ambassador to Canada, *Statement by US Ambassador Gordon D. Giffin Upon Presentation of Credentials to Governor General Roméo LeBlanc*,
<http://www.usembassycanada.gov/giffin.htm>.

Canadian Connections



The Canada-US Border in the Virtual Universe

The web sites listed below provide information on various aspects of the border and Canada-US relations. Many sources of Canadian information are available on the Internet and the sites below are only a sample:

- The site of the Department of Foreign Affairs and International Trade (<http://www.dfait-maeci.gc.ca/geo/usa/menu-e.asp>) offers an abundance of information on Canada-US relations. Here you will find data on trade between Canada and the United States, statistics about the border and an overview of border issues in *The 49th Parallel and Beyond: A Border for the 21st Century*.
- For further information on Canadian activities in the United States, the following web sites are excellent sources of information: the Canadian Embassy in Washington (<http://www.ambassadedu-canada.org>), the Canadian Trade Office in San Francisco (<http://www.edacommerce.com/>) and the offices of the Canadian Consulate General in the United States (<http://www.dfait-maeci.gc.ca/geo/usa/canadian-f.asp>).
- Do you have a special interest in Canada-US trade and the North American Free Trade Agreement? Then visit the NAFTA section on the Department of Foreign Affairs and International Trade site (<http://www.dfait-maeci.gc.ca/nafta-alena/menu-e.asp>), as well as the NAFTA Secretariat site (<http://www.nafta-sec-alena.org/english/index.htm>), where you will find the text of the Agreement and the most recent amendments.
- For the very latest information and recent developments relating to the Canada-US border, go to the media summary prepared by Yahoo! Canada on this topic, at http://fullcoverage.yahoo.com/Full_Coverage/Canada/Canada_US_Border/.
- Want to learn more about the history and development of Canada-US relations? Visit the Canadian Foundations site at <http://www.ola.bc.ca/online/cf/>. This educational site about Canada includes a section on the history and development

of Canada-US relations. The site also provides an impressive list of audio-clips by well-informed commentators giving their views on border relations between Canada and the United States.

- The Canada-US border: reality or illusion? The issue of the proximity of the United States and its predominant economic influence continually rekindles the issue of cultural protectionism in Canada. Canada is being Americanized. And that is the issue to which the "What Border?" documentary series tries to respond. This CBC production is featured on the Corporation's web site, which provides an overview of the various themes explored in the documentaries, at <http://tv.cbc.ca/national/pgminfo/border/>. The site is also a source of information for anyone interested in cultural and trade issues.

VIRTUAL TOOLBOX:

- Check out the customs rules and regulations applicable to individuals and business firms, at Canada Customs and Revenue Agency, <http://www.ccra-adrc.gc.ca/menu.html>.
- If you're thinking about spending some time in the United States and want to convert your Canadian dollars to US currency, avoid unpleasant surprises and line-ups by using the Bank of Canada's online exchange rate converter (<http://www.bank-banque-canada.ca/english/exchform.htm>), which can estimate the value of Canadian dollars in a wide range of foreign currencies.
- With the National Atlas of Canada Online (<http://www.atlas.gc.ca>), you can look at the border and a variety of cartographic information relating to Canada.
- For all globetrotters, Lonely Planet provides a glimpse of a large number of countries you can visit. Just cross the border to <http://www.lonelyplanet.com/>. These tourist guides present brief backgrounders and tips that even the most experienced traveller will find useful.

Guest Columnist

Transnational Regions: *Cascadia and Transmanche*

THE BORDERLESS WORLD AND THE OCCASIONAL HICCUP

We have grown accustomed to endless discussions about globalization, the end of the nation-state and a so-called borderless world. Canadians, most of whom live close to the Canada-US border and have, therefore, been highly border-conscious since confederation, are not strangers to debates on the vanishing border and to policy discussions on dollarization, trade corridors and North American integration.

poised to push forward with plans to soften the Canada-US border with various regional integration initiatives. As well as improving the Detroit-Windsor crossings, there are also the Cascadia Corridor project on the West Coast, the Red River Corridor project in the center of the continent, and various new plans in the East between New York and Ontario and Maine and New Brunswick.

As this trend continues, it is worth stepping back for a moment from the discussion

up of British Columbia, Washington and Oregon, offers insight into the implications of these different institutional and policy-making environments.

As in North America, free trade and the free movement of investment capital, which followed the signing of the Maastricht Agreement, encouraged the growth of cross-border supply chains and production networks in Europe. Unlike in North America, however, the EU Commission has been a catalyst in encouraging cross-border regional development, particularly in its role providing leadership, information pooling and accountability structures and incentive funding to local bodies involved in cross-border cooperation and development plans. In North America, there is nothing like the central governance structure provided for by Brussels and Strassbourg.

"...comparing the Transmanche Euro-region, which comprises parts of France, Belgium and the United Kingdom, and Cascadia, which is made up of British Columbia, Washington and Oregon, offers insight into the implications of these different institutional and policy-making environments."

Occasional hiccups like Section 110 of the US Immigration Act may seem to go against the trend. This piece of US legislation would have imposed entry and exit form-filing requirements on all Canadians, thereby promising to logjam all border-crossing points. Section 110, however, has recently been dropped and the forces that galvanized around opposing it – small and big businesses on both sides of the border, their political representatives and national lobbyists – are now

on borderlessness to consider questions of regional development and democracy arising from cross-border integration.

CROSS-BORDER INTEGRATION: NORTH AMERICA VS EUROPE

Examining similar developments in Europe may be instructive. Cross-border regional development initiatives in Europe transcend almost every border on the continent. Specifically, comparing the Transmanche Euro-region, which comprises parts of France, Belgium and the United Kingdom, with Cascadia, which is made

TWO TALES: TRANSMANCHE AND CASCADIA

In some ways, Transmanche and Cascadia follow a similar regional development and promotion plan. Both development initiatives place great effort on globally marketing their transborder regional makeup to investors and tourists. Transmanche, for example, presents itself to investors as the 'business artery' of Europe. Similarly, Cascadia has been marketed to international tourist agencies as a "Two Nation Vacation."

As evocative as these marketing visions may be, significant differences can be identified in the transborder regional development of Transmanche and Cascadia. First, while Transmanche flourished following the completion of a specific piece of transport infrastructure, – the Chunnel – Cascadia’s promoters are focused on speeding-up existing transportation services along what they call the Cascadia Transport corridor.

Second, the institutional structures of Cascadia and Transmanche differ. Whereas the NAFTA context tends to enable business connections across the border in Cascadia, there exist no formal transboundary governance structures. In contrast to this, the governance structures of the European Union provide opportunities for non-business stakeholders to engage in cross-border regional development in Transmanche. In fact, the European Union privileges local government over business by sponsoring cross-border integration projects. By funding local governments and simultaneously requiring matching monies from their respective national governments, the European Union provides for a meaningful form of local autonomy, or at least leverage, for regions that might not otherwise have the capacity to invest in cross-border governance structures.

The leadership role of the European Commission has also enabled in Transmanche, as elsewhere in Europe, the growth of those development projects that tend not to be addressed by public-private partnerships where business typically takes the lead. For example, the European Union has spearhead and, hence, has provided an incentive for business to take an active role in environmental clean-up programs. The same cannot be said about Cascadia. To a large extent, it has been the complex network of non-governmental organizations in Cascadia that has articulated a philosophy of environmentalism.

Finally, EU funding to border regions is linked to the Commission’s regional development mandate to support underdeveloped areas, thereby ensuring that cross-border development funding on both sides of the border are matched at the higher, not lower, levels.

Without enforcing a target level for regional support, the pursuit of transboundary market efficiency could produce downward harmonization pressures. For example, the economic integration of Cascadia could create within the transborder region the same kind of policy autonomy problem NAFTA has created continentally. The result would be greater inter-municipal

competition for investment and the straight-jacketing of regional governments as they drafts laws effecting taxation and social and environmental regulation.

PROVOKING DEBATE: OVERCOMING FUTURE CHALLENGES

These observations of the similarities and differences between Europe and North America do not constitute a call to create continent-wide governance structures. Instead, the observations are meant to spur debate over how North American policymakers involved in transborder regional development can overcome two challenges brought about by the NAFTA context: first, how can we forestall the pressures of downward harmonization of regional development funding; and second, how can we develop effective ways of including multiple stakeholders in future debates over cross-border regional development?

Matthew Sparke,
 Professor,
 University of Washington

For more information, see Matthew Sparke, “Chunnel Visions: Unpacking the Anticipatory Geographies of an Anglo-European borderland,” *Journal of Borderland Studies*, in press.



Bookmark



Cascadia Revisited

Recently, there has been a lot of talk about the idea of “Cascadia” – treating British Columbia, Alaska, Washington, Oregon, and Idaho as an ecological, economic and cultural entity. But we often forget that the region actually was united for a period of almost thirty years.

After the War of 1812, Britain and the United States agreed to joint occupancy of the so-called Oregon country, stretching from California to Alaska along the Pacific seaboard. So, from 1818 both the Hudson’s Bay Company and American fur traders established forts, settlements and trading relations with Aboriginal peoples, each operating under their own laws. Near the mouth of the Columbia River, Fort Vancouver (British) competed with Fort Astoria (American).

“FIFTY-FOUR FORTY OR FIGHT!”

Gradually, American settlement changed the equation: public opinion demanded ownership of the whole area. In the 1844 American presidential race, candidate James Polk ran under the slogan “Fifty-Four Forty [the southern border of then-Russian Alaska] or Fight!” He won the election and tense negotiations began.

In 1846 the United States went to war over its border – with Mexico – and signed the Oregon Treaty with Britain. Our current border along the 49th parallel was extended across the Oregon country to the Strait of Georgia, leaving only minor disputes (like ownership of the Strait islands) to be settled. The Hudson’s Bay Company moved its Pacific operations to Fort Victoria, which eventually became capital of the new colony of British Columbia.

Because of the treaty, the part of the Fraser River delta below the 49th Parallel became part of the United States. So today, children from the small town of Point Roberts, Washington, bus to school in Bellingham on the other side of Boundary Bay – crossing the border twice every day.

For more information on early Cascadia from the American perspective, visit the University of Washington’s Center for the Study of the Pacific Northwest (in person, or at <http://www.washington.edu/uwired/outreach/cspn/index.html>).

Cascadia Project

The organizing theme of the Cascadia Project is development of a transportation strategy that will move people and goods in an efficient manner over the next 50 years bearing in mind the need to plan on a broad, regional basis and connect varied forms of transportation. The Cascadia Project is managed by Seattle-based Discovery Institute in partnership with the Vancouver, BC-based Cascadia Institute. It is a strategic alliance for closer public policy cooperation among provincial, state and local governments of British Columbia, Washington and Oregon and their ports, cities, counties, transportation providers and users, businesses and labor councils, civic organizations and individual citizens in the bi-national region of “Cascadia.” The project simultaneously addresses cross-border trade, tourism, technology, ecology, education and culture.

For more on the Cascadia Project see The Discovery Institute’s web site: <http://www.cascadiaproject.org/description.html>.

Department of Foreign Affairs Canada-US Border Policy

“In October 1999, Prime Minister Chrétien and President Clinton confirmed guiding principles for Canada-US border cooperation:

- (a) streamline and harmonize border policies and management;
- (b) expand cooperation to increase efficiencies in customs, immigration, law enforcement and

environmental protection at and beyond the border; and

- (c) collaborate on common threats from outside Canada and the US.”

From *The 49th Parallel and Beyond: A Border for the 21st Century* <http://www.dfait-maeci.gc.ca/geo/usa/bilateral-e.asp>. The document is a profile of Canada-US cooperation along the border and of the numerous links that unite our two countries.

Research Brief

Globalization and the Future of Border Control

The purpose of the *Globalization and the Future of Border Control Project* is to stimulate and inform policy debate about the means and ends of border control in the new millennium. The research project has already produced one paper. In the paper, the author argues that the international community will need to adopt new practices and capabilities if they are to safeguard important national interests while accommodating the integrative imperatives of the global marketplace. Without reform, we can expect a significant rise in customs and immigration violations, organized crime, weapons and drugs smuggling, and terrorism. What is needed is an approach

that focuses on regulating the global transportation and logistics networks rather than one that continues to rely primarily on inspections at national points of entry. Specifically, two things must be done: first, commercial actors must be encouraged to embrace more vigorous security practices within these networks; and second, the capacity for appropriate authorities to monitor the international flows of goods and people must be improved.

Stephen E. Flynn, Senior Fellow, National Security Studies, Council on Foreign Relations. The full paper can be found at <http://www.foreignrelations.org/BorderControl/chapters/chapter1.html>.

Bookmark



Quebec in North America

"Whatever constitutional approach Quebec may take, its economy will remain irrevocably linked to trade with the United States.

[...] The dynamism of Quebec's economy depends, above all, on its membership in North America. Unless trade with the countries of Europe and the Pacific is suddenly and unexpectedly liberalized, the importance of the United States to Quebec's foreign trade will inevitably increase and, in the long term, is likely to grow faster than in the case of the other Canadian provinces.

[...] Quebec's relations with the United States will probably be conducted in a changing and less predictable context, in which the worst and the best will often exist side by side. Quebec's membership in North America will continue as before: an experience simultaneously fascinating, troubling and dangerous. Surviving in North America is undoubtedly the major challenge facing Quebec in the 21st century." [Translation]

Louis Balthazar and Alfred O. Hero Jr., *Le Québec dans l'espace américain*, (Montréal: Éditions Québec Amérique, 1999), pp. 356-363.

Customs in the Context of E-commerce

"E-commerce is global by definition. This necessarily leads Customs and all other law enforcement agencies to the question as to which laws and rules should apply to this global digital marketplace. Within national boundaries, of course, national jurisdiction has to be respected. But without a common global understanding and agreement on minimum standards, any national controls will have limited effect on this global phenomenon. Customs is required to review traditional concepts such as 'borders,' 'goods' and 'control' in the context of e-commerce.

One way of taking up this global challenge is to intensify international cooperation and mutual assistance among Customs administrations and other law enforcement agencies." [Translation]

Michel Danet, "The Internet, Expanding Global Markets," *Speech by Michel Danet, Secretary General, World Customs Organization, OECD Seminar 2000, Paris, June 27, 2000.*

Eyewitness



The "War for Talent" *Challenges of the Public Service from the US Perspective*

RENEWAL OR REINVENTION: IT'S ALL THE SAME THING

On March 23, 2000, a group of Canadian public servants heard views on retaining talent within the US Public Service. Ms. Janice Lachance, the Director of the US Office of Personnel Management, came to Ottawa to speak at a session hosted by the Canadian Centre for Management Development.

Lachance highlighted the need for organizational evolution to adapt the public service to "the competitive pressures of the modern work environment." Whether referred to as renewal, as we do in Canada, or as reinvention, as they do in the United States, the need to develop new public service processes is the same. Unless governments are successful in securing, developing, empowering and retaining talented people – what Lachance called the "war for talent" – we cannot succeed.

KILLING THE DINOSAUR

Lachance also referred to what she called a "Dinosaur Killer" – an unavoidable force of nature that ushers in overwhelming change and kills off organizations that fail to adapt. She described today's information revolution as an example, one that will force governments to become more flexible, adaptable and diverse. Lachance predicted that in this age, the workplace would become a site where permanent, temporary and contract employees are mixed in cross-functional teams of knowledge workers, to address the cross-cutting issues of the day.

PREVENTING BRAIN DRAIN

Some steps that Office of Personnel Management is taking include flexible performance assessment and pay systems to reward results rather than activities or time in the system. Updated and more flexible recruitment approaches are also critical, including

a signing bonus to help new graduates with relocation and debt loads, emphasis on the range of benefits and supports for public servants, and a focus on attracting young Americans who want to "do good" in government. Since government cannot compete with the private sector on a dollar-for-dollar basis, we have to place our efforts into competing in other areas.

In addition to different recruiting approaches, Lachance also discussed the importance of continuous learning opportunities, to develop the potential of all employees. She spoke of moving to employee self-nomination for training and better leveraging the training available on the Internet, to broaden the range of opportunities offered. Office of Personnel Management also has set up a pilot project to assign "individual learning accounts" – setting aside hours or dollars for individual employees to use in their own professional development.

"Be nimble. Adapt. Don't be afraid to change." By being more flexible and better supporting people, we can avoid becoming an institutional dinosaur, and even benefit from the "Dinosaur Killers" out there.

In particular, Lachance noted the efforts to make the American public service a more "family friendly" setting. Rewarding employees for results allows flexibility on hours, while effective use of new technologies makes telework or job-sharing possible. Together with benefits like elder and child care or family-friendly leave, approaches like these help foster higher morale and greater productivity.

BENEFITING FROM DINOSAUR KILLERS

Overall, Lachance emphasized one important message for governments: "Be nimble. Adapt. Don't be afraid to change." By being more flexible and better supporting people, we can avoid becoming an institutional dinosaur, and even benefit from the "Dinosaur Killers" out there.

For more information on US Government approaches to HR issues, visit the Office of Personnel Management's web site (<http://www.opm.gov>).

Eyewitness



Why Stay North of the Forty-Ninth?

WHY STAY IN CANADA?

Faced with incentives to emigrate, why do the highly skilled stay in Canada? This question, posed in a presentation on April 25, 2000, organized by Industry Canada, guides Don DeVoretz's current research. DeVoretz has been studying Canadian emigration patterns since 1973.

INCENTIVES TO LEAVE

His recent research has led DeVoretz to conclude that the Canadian brain drain is a reality. The data from the years 1989 to 1997, when compared to the 1982-1989 period, demonstrate a significant jump in migration of professionals and managers, each experiencing a 95% and a 60% rise respectively. He has recently argued that highly skilled Canadian emigrants follow a specific plan under which they first acquire subsidized education in Canada and then, regardless of Canadian labour market conditions, decide whether or not to emigrate. Decisions to leave Canada are, for the most part, based on potential levels of earnings, both before and after taxes. Canadians who move to the United States, he argues, have as much as a 37% higher internal rate of return than those who remain.

In addition to the internal rate of return, incentives to emigrate include the favourable mobility conditions created by US domestic policy. For example, 1990 changes to the US Immigration Act allow workers to enter the United States on temporary visas, thereby providing a "back door" to permanent residence status. This incentive structure, according to DeVoretz, suggests that it is insufficient to respond to the brain drain problem through Canadian domestic policy only. Keeping abreast of changes in US immigration and trade policy, particularly those encompassing mobility provisions, is essential in order to assess the competition for skilled Canadian employees.

DEAD WEIGHT LOSS

While brain drain numbers are high, DeVoretz argued that it is "not the numbers that count, its the value," meaning that valuable Canadian emigrants are not easily replaced. A substitution problem exists because skills lost to the United States are difficult to match and training and upgrading foreign graduates is expensive. There is, therefore, a "dead weight loss" when highly educated Canadians move to the United States.

In light of the incentives motivating the Canadian brain drain, DeVoretz asks why more Canadians are not moving to the United States. To answer this question, DeVoretz, in the next phase of his research, will identify the populations most likely to emigrate. He will analyze socio-demographic and economic factors such as age, total income, family size, gender, marital status and mobility on the decision to stay. He hopes this research will enable governments in Canada to improve the conditions for those at risk of leaving Canada and to encourage those who have left to return.

For more information on the Research on Immigration and Integration in the Metropolis and on the Metropolis Project overall see:
<http://www.riim.metropolis.net>.

WANTED

Ideas

The policy research and ideas environment is in constant change. Despite what you may have heard, no single organization, discipline, or source has all of the answers or even all of the questions. We are on the look-out for cutting edge research, ideas and knowledge in public policy to profile in *Horizons*. If you know of some noteworthy horizontal policy research, please contact Daniel Wolfish at d.wolfish@prs-srp.gc.ca or Patrick Morin at p.morin@prs-srp.gc.ca or call (613) 947-1956.

Thanks.

Did you know?



A Few Figures on the Canada-US Border

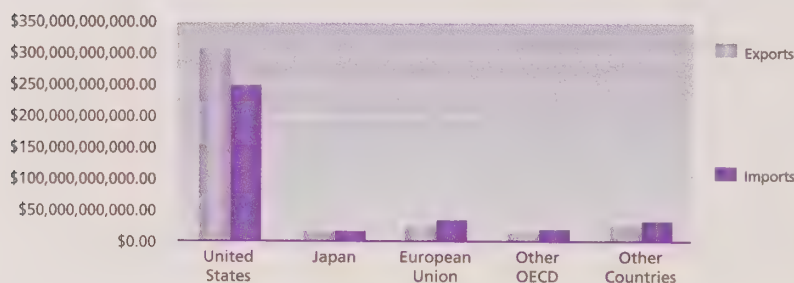
Stretching 5,061 kilometres on land (3,145 miles) and 3,832 kilometres over water (2,381 miles), the Canada-US border is the world's longest undefended border.

Department of Foreign Affairs and International Trade, *The 49th Parallel and Beyond: A Border for the 21st Century*; <http://www.dfait-maeci.gc.ca/geo/usa/bilateral-e.asp>.

TRADE

The United States is Canada's largest trading partner. In 1999, Canadian exports to the United States totaled over \$309 billion and imports from the United States over \$249 billion, for a positive trade balance of approximately \$60 billion.

Imports and Exports, 1999

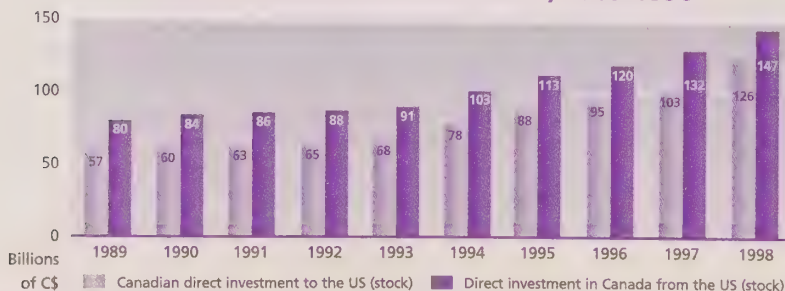


Source: Statistics Canada, International trade data;
<http://www.statcan.ca/english/Pgdb/Economy/International/gblec02a.htm>.

NORTH AMERICAN ECONOMIC INTEGRATION

- The volume of Canadian exports to the United States has increased by over 50% in the past ten years. Exports to the United States now account for over 30% of Canada's gross national product (GNP).
- Direct cross-border investments between Canada and the United States have doubled in the last decade.
- Ontario's trade with the rest of the world, including the United States, is almost three times greater than with the other Canadian provinces.

Direct Cross-Border Investments, 1989-1998



HRDC and Statistics Canada, *Canada – United States: Quality of Life and Policy Comparisons Factbook*.

TRANSPORTATION

Trucking carries the majority of freight traffic between Canada and the United States. Since 1991, the number of trips has increased by 10%. Ontario is the hub of Canada-US cross-border trucking, accounting for 60% of all trips. In addition, the 10 busiest Canadian border crossings oversee close to 80% of all exchanges between Canada and its NAFTA partners.

Interdepartmental Working Group on Trade Corridors, *Trade and Transportation Corridors*, Transport Canada, 1998; <http://www.tc.gc.ca/trucking/Corridors/Contents.htm>.

PRS Horizons Team

Managing Editor

Allen Sutherland

Co-Editors

Daniel Wolfish Patrick Morin

Contributors

Éric Bélair	Andrew MacSkimming
Dawn Delaney	Huyen Nguyen
Jeffrey Frank	Keith Patterson
Michelle Gagnon	Roger Roberge
Chris Gregory	Ehab Shanti
David MacIssac	Nancy White
Michael MacKinnon	

Translation by: PCO Translation

Design & Layout by:
Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

Horizons is published bi-monthly by the Policy Research Secretariat to share information among the public and private policy research community.

Any comments or questions?
Requests for subscription or change of address?

E-mail: d.wolfish@prs-srp.gc.ca or
p.morin@prs-srp.gc.ca

Phone: (613) 947-1956

Fax: (613) 995-6006

Le savez-vous...



Quelques chiffres sur la frontière canado-américaine

TRANSPORT

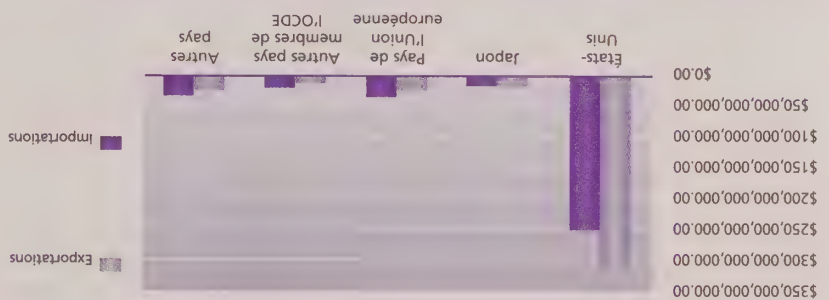
À une étendue de 5 061 kilomètres sur la terre ferme (3 145 milles) et de 3 832 kilomètres sur l'eau (2 381 milles), la frontière canado-américaine constitue la frontière non défendue la plus longue au monde.

Ministère des affaires étrangères et du commerce international, *Au-delà du 49^e parallèle : Une frontière pour le XXI^e siècle*; <http://www.dftait-maect.gc.ca/geo/usa/bilatera-f.asp>.

COMMERCE

Les États-Unis représentent de loin le plus grand partenaire commercial du Canada. En 1999, les exportations du Canada aux États-Unis se chiffrent à plus de 309 milliards de dollars et les importations à 249 milliards de dollars, pour une balance commerciale positive d'approximativement 60 milliards de dollars.

Importations et exportations, 1999

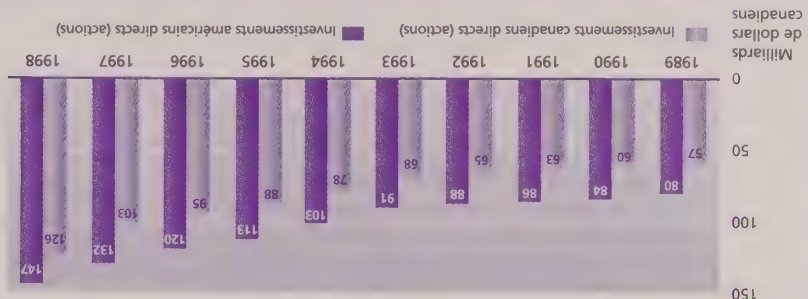


Source : Statistique Canada, données sur le commerce international; <http://www.statcan.ca/francais/Pgdb/Economy/International/gblec02a-f.htm>.

INTÉGRATION ÉCONOMIQUE NORD-AMÉRICAINE

- Le volume des exportations canadiennes vers les États-Unis s'est accru de plus de 50 % au cours des dix dernières années. Les exportations vers les États-Unis comptent maintenant pour plus de 30 % du produit national brut (PNB).
- Les investissements directs transfrontaliers entre le Canada et les États-Unis ont doublé au cours de la dernière décennie.
- Le taux de commerce de l'Ontario est presque trois fois plus élevé avec le reste du monde, y compris les États-Unis, qu'il l'est avec les autres provinces canadiennes.

Les investissements transfrontaliers directs, 1989-1998



DRHC et Statistique Canada, *Cahier d'information sur la qualité de la vie et les politiques : Comparaisons Canada-États-Unis*.

Contenus.htm

http://www.tc.gc.ca/trucking/Corridors/transport_Transports_Canada_1998;

port, *Les corridors de commerce et de transport*, les corridors de commerce et de transport, le groupe de travail interministériel sur

Canada et ses partenaires de l'ALÉNA. L'ensemble des échanges entre le

occupés suppriment près de 80 % de 10 postes frontalières canadiens les plus

passages y sont réalisés. De plus, les nage, puisque 60 % de l'ensemble des

canado-américains pour le camion-centre des transports transfrontaliers

L'Ontario représente à cet effet le depuis 1991, s'est accru de 10 %.

États-Unis. Le nombre de voyages, marchandises entre le Canada et les la majorité du transport de biens et

Le camionnage est responsable de

Collaborateurs

Andrew MacSkimming

Ernie Bélair

Dawn Delaney

Jeffrey Frank

Michelle Gagnon

Chris Gregory

David MacIsaac

Michael MacKinnon

Nancy White

Ehab Shanti

Roger Roberge

Keith Patterson

Huyen Nguyen

Patrick Morin

Allen Sutherland

Editeur en chef

Coéditeurs

Daniel Wolfish

Traduction: Traduction BCP

Conception et mise en page :

Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

Horizons est publié à tous les deux mois par le

Secrétariat de la recherche sur les politiques,

dans le but de favoriser l'échange de renseigne-

ments entre les chercheurs de l'intérieur et de

l'extérieur de l'administration publique fédérale

qui s'intéressent aux politiques.

Pour les commentaires, les questions, les deman-

des d'abonnement ou les changements d'adresse,

voici nos coordonnées :

Courriel : p.morin@prs-srp.gc.ca ou

d.wolfish@prs-srp.gc.ca

Téléphone : (613) 947-1956

Télécopieur : (613) 995-6006

© Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2000



Ensemble

Pourquoi rester au nord du 49^e parallèle?

POURQUOI RESTER AU CANADA?

Face aux incitatifs de l'émigration, pourquoi les Canadiens hautement qualifiés demeurent-ils au pays? C'est cette question, posée lors d'un exposé organisé par Industrie Canada le 25 avril dernier, qui oriente actuellement les recherches de M. Don DeVoretz. M. DeVoretz étudie les tendances de l'émigration canadiennes depuis 1973.

MOTIVATIONS POUR QUITTER

La dernière recherche de M. DeVoretz l'a amené à conclure que l'exode des cerveaux canadiens est une réalité.

Lorsqu'on compare les données obtenues entre 1989 et 1997, à celles obtenues entre 1982 et 1989, on constate que la migration des professionnels et des cadres a fait un bond important (hausse de 95 % et 60 % respectivement). M. DeVoretz a récemment affirmé que les émigrants canadiens hautement qualifiés suivent un cheminement bien précis : ils profitent d'abord de l'enseignement subventionné au Canada, puis, quelle que soit la situation du marché du travail, décident de partir ou de rester. La décision de quitter le Canada se base principalement sur les niveaux de rémunération possibles, avant et après les déductions. Selon lui, le taux de rentabilité interne des Canadiens qui déménagent aux États-Unis est jusqu'à 37 % plus élevé que le taux de ceux qui restent au pays.

La mobilité accrue que permet la politique intérieure des États-Unis est un autre incitatif. Par exemple, les changements apportés à la loi américaine sur l'immigration, en 1990, autorisent les travailleurs à entrer aux États-Unis avec un visa temporaire, un moyen détourné d'obtenir le statut de résident permanent. Toujours selon M. DeVoretz, cette mesure incitative nous amène à croire qu'une réforme des politiques intérieures du Canada ne suffirait pas à contre l'exode. Il est primordial de suivre de près les changements apportés à l'immigration et aux politiques commerciales des États-Unis, tout particulièrement en ce qui concerne la mobilité, afin d'évaluer ce qui est offert aux Canadiens qualifiés.

Des idées

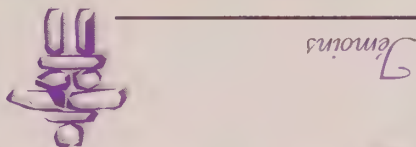
Avis de recherche :

À la lumière des incitatifs poussant les Canadiens à émigrer, M. DeVoretz se demande pourquoi il n'y en a pas davantage qui partent pour les États-Unis. Dans la prochaine étape de sa recherche, il tentera de répondre à cette question en identifiant les groupes les plus susceptibles d'émigrer. Il analysera le rapport entre la décision de rester et certains facteurs socio-démographiques et économiques tels que l'âge, le revenu total, la taille de la famille, le sexe, l'état civil et la mobilité. Il espère que sa recherche permettra aux gouvernements du Canada d'améliorer la situation des groupes à risque et d'inciter ceux qui sont déjà partis à revenir.

Pour plus d'informations sur la recherche sur l'immigration et l'intégration dans les métropoles, veuillez consulter le site <http://www.rim.m.metropolis.net>.

Le domaine de la recherche et des idées sur les politiques ne cesse d'évoluer. C'est pourquoi nous sommes toujours à l'affût de recherches, d'idées et de découvertes avant-gardistes au sujet des politiques que nous pourrions traiter dans *Horizons*. Si vous avez vent de recherches horizontales intéressantes sur les politiques, veuillez communiquer avec Patrick Morin à p.morin@prs-srp.gc.ca ou Daniel Wolfish à d.wolfish@prs-srp.gc.ca ou appelez au (613) 947-1956.

Merci.



La « lutte pour le talent » Les défis de la fonction publique dans une optique américaine

RENOUVELER OU RÉINVENTER : C'EST LA

MÊME CHOSE

Le 23 mars 2000, des fonctionnaires canadiens ont eu la chance d'entendre une collègue de l'autre côté de la frontière, Mme Janice Lachance, directrice de l'Office of Personnel Management (OPM), qui était invitée à Ottawa par le Centre canadien de gestion pour une séance d'information.

Mme Lachance a fait valoir

l'importance pour la fonction

publique, de s'adapter aux pres-

sions de la concurrence sur le

marché du travail d'aujourd'hui.

Qu'on parle de renouvellement,

comme on le fait au Canada, ou

de réinvention, comme le font

les Américains, la nécessité de

développer de nouveaux processus

et de nouvelles approches demeure

constante. À moins que les gou-

vernements ne réussissent à

attirer, former, responsabiliser et

maintenir en poste des personnes

compétentes — ce qu'elle qualifie

de « lutte pour le talent » — nos

efforts sont voués à l'échec.

UN RAZ-DE-MARÉE INCONTOURNABLE

Elle a utilisé le terme *Dinosaur Killer* pour parler d'un raz-de-marée incontournable qui introduit des changements massifs et qui détruit les organisations incapables de s'adapter. La révolution de l'information, par exemple, est un phénomène qui forcera les gouvernements à devenir plus souples et plus diversifiés, croit-elle. Janice Lachance a aussi prédit que, dans un avenir rapproché, les milieux de travail voudront se doter d'équipes interfonctionnelles formées de travailleurs du savoir permanents, temporaires et contractuels, afin d'être mieux en mesure de résoudre les problèmes multidisciplinaires de l'heure.

PRÉVENIR L'EXODE DES CERVEAUX

L'OPM a proposé certaines mesures, notamment des régimes de rémunération et des évaluations de rendement flexibles axés sur les résultats plutôt que sur les heures travaillées ou les tâches accomplies. Il est en outre essentiel de modifier et d'assouplir les procédures de recrutement, par exemple en offrant une prime aux finissants universitaires pour les aider à payer leurs dettes d'études

« Restez vigilants! N'ayez pas peur du changement! En faisant preuve de plus de souplesse et en soutenant davantage les employés, nous éviterons de devenir un dinosaure institutionnel et pourrions même tirer parti des raz-de-marée. »

Mme Lachance a ensuite souligné le rôle de l'apprentissage continu pour développer le plein potentiel des employés. Elle propose d'encourager le personnel à s'inscrire à des séances de formation et de profiter davantage des cours accessibles par Internet, de manière à élargir au maximum les perspectives d'apprentissage. L'OPM a aussi lancé un projet pilote dans le but d'attribuer à chaque fonctionnaire un certain nombre de crédits de perfectionnement, c'est-à-dire une banque d'heures ou de dollars où chacun pourra puiser pour se perfectionner.

La « lutte pour le talent » Les défis de la fonction publique

et leurs frais de déménagement, en bonifiant les avantages non salariaux, en offrant un meilleur soutien aux employés, et en ciblant les jeunes qui souhaitent mettre leurs talents au service du gouvernement. Puisque le secteur public ne peut pas offrir des salaires aussi alléchants que le secteur privé, nous devons le concurrencer à d'autres niveaux.

TIRER PARTI DU RAZ-DE-MARÉE

En terminant, Mme Lachance a lancé un important message aux gouvernements : « Restez vigilants! Adaptez-vous! N'ayez pas peur du changement! » En faisant preuve de souplesse et en soutenant davantage les employés, nous éviterons de devenir un dinosaure institutionnel et pourrions même tirer parti des raz-de-marée.

Enfin, Mme Lachance a parlé des efforts déployés aux États-Unis pour aider les fonctionnaires à mieux concilier leurs obligations personnelles et profes-

sionnelles. Le fait de privilégier les résultats favorise l'assouplissement des horaires, et une utilisation judicieuse des nouvelles technologies facilite le télétravail et le partage d'emploi. Jumelées à des avantages tels que les congés pour les soins d'un enfant ou d'un parent âgé ou pour d'autres obligations familiales, de telles mesures contribuent à remonter le moral des troupes et à accroître la productivité.

Mme Lachance a ensuite souligné le rôle de l'appren-

tissage continu pour développer le plein potentiel des employés. Elle propose d'encourager le personnel à s'inscrire à des séances de formation et de profiter davantage des cours accessibles par Internet, de manière à élargir au maximum les perspectives d'apprentissage. L'OPM a aussi lancé un projet pilote dans le but d'attribuer à chaque fonctionnaire un certain nombre de crédits de perfectionnement, c'est-à-dire une banque d'heures ou de dollars où chacun pourra puiser pour se perfectionner.

Enfin, Mme Lachance a parlé des efforts déployés aux États-Unis pour aider les fonctionnaires à mieux concilier leurs obligations personnelles et profes-

sionnelles. Le fait de privilégier les résultats favorise l'assouplissement des horaires, et une utilisation judicieuse des nouvelles technologies facilite le télétravail et le partage d'emploi. Jumelées à des avantages tels que les congés pour les soins d'un enfant ou d'un parent âgé ou pour d'autres obligations familiales, de telles mesures contribuent à remonter le moral des troupes et à accroître la productivité.

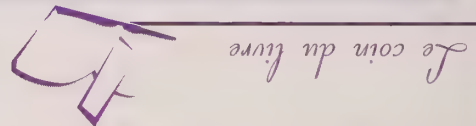
En terminant, Mme Lachance a lancé un important message aux gouvernements : « Restez vigilants! Adaptez-vous! N'ayez pas peur du changement! » En faisant preuve de souplesse et en soutenant davantage les employés, nous éviterons de devenir un dinosaure institutionnel et pourrions même tirer parti des raz-de-marée.

Enfin, Mme Lachance a parlé des efforts déployés aux États-Unis pour aider les fonctionnaires à mieux concilier leurs obligations personnelles et profes-

sionnelles. Le fait de privilégier les résultats favorise l'assouplissement des horaires, et une utilisation judicieuse des nouvelles technologies facilite le télétravail et le partage d'emploi. Jumelées à des avantages tels que les congés pour les soins d'un enfant ou d'un parent âgé ou pour d'autres obligations familiales, de telles mesures contribuent à remonter le moral des troupes et à accroître la productivité.

La mondialisation et l'avenir du contrôle frontalier

L'étude Globalization and the Future of Border Control Project a pour objet de susciter un débat éclairé sur le comment et le pourquoi du contrôle frontalier dans le nouveau millénaire. Le comité de recherche a déjà produit un rapport qui affirme que la communauté internationale devra adopter de nouvelles pratiques et acquiescer de nouvelles compétences si elle souhaite préserver d'importants intérêts nationaux tout en satisfaisant aux impératifs d'intégration que suppose la mondialisation des marchés. Sans réforme, nous pouvons envisager une hausse importante des violations aux douanes et à l'immigration, du crime organisé, de la contrebande d'armes et de drogues, ainsi que du terrorisme. Nous avons besoin d'une approche axée sur la réglementation du transport



Le Québec dans l'espace américain

« Quelle que soit l'orientation constitutionnelle du Québec, son économie demeurera irrémédiablement liée aux échanges avec les États-Unis.

[...] Le dynamisme même de l'économie québécoise dépend d'abord et avant tout de son insertion dans le cadre nord-américain. À moins d'une libéralisation subite et imprévue des échanges avec les pays d'Europe et ceux du Pacifique, le poids des États-Unis dans le commerce extérieur du Québec ne peut que s'accroître et il est probable qu'à long terme, il croîtra plus rapidement que celui des autres provinces canadiennes.

[...] Les relations du Québec avec les États-Unis sont susceptibles de se poursuivre dans un contexte mouvant et moins prévisible où le pire voisnera souvent ce qu'il y a de meilleur. L'insertion du Québec dans l'Amérique du Nord demeurera ce qu'elle a toujours été, une expérience à la fois fascinante, inquiétante et périlleuse. Vivre dans l'espace américain constitue sans doute le défi majeur du Québec au vingt et unième siècle. »

Louis Balthazar et Alfred O. Hero Jr., *Le Québec dans l'espace américain*, Montréal, Éditions Québec Amérique, 1999, pp. 356-363.

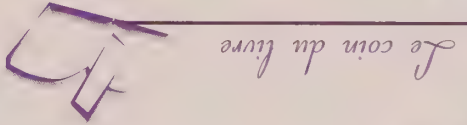
Les nouveaux défis douaniers à l'ère électronique

« Le commerce électronique est mondial par définition. Cela amène logiquement la douane et tous les autres services de prévention et de répression à se demander quelles lois et quels règlements doivent s'appliquer à ce marché mondial numérique ? À l'échelon national, les dispositions en vigueur dans le pays doivent évidemment être respectées. Toutefois, si l'on ne définit pas et si l'on n'adopte pas un minimum de règles communes à l'échelon international, les contrôles exercés à l'échelon national n'auront qu'un effet limité sur ce phénomène mondial. La douane sera tenue de revoir les notions traditionnelles comme celles de « frontières », « marchandises » et « contrôle » dans le contexte du commerce électronique. Pour relever ce défi lancé à tous les pays, il faudra notamment renforcer la coopération internationale et l'assistance mutuelle entre les administrations des douanes et les services de prévention et de répression. »

Michel Danet, « L'internet, un élargissement des marchés mondiaux », *Intervention de Michel Danet, Secrétaire général de l'organisation mondiale des douanes*, Colloque 2000 de l'OCDE, Paris, 27 juin 2000.

planétaire et des réseaux logistiques, et non plus centrée sur les inspections aux points d'entrée nationaux. Plus précisément, deux choses doivent être faites : premièrement, on doit encourager les acteurs commerciaux à adopter des pratiques de sécurité strictes à l'intérieur de ces réseaux; deuxièmement, on doit accroître la capacité des autorités compétentes à veiller sur les mouvements des biens et des gens dans le monde.

Stephen E. Flynn, membre de l'unité de recherche sur la sécurité nationale, Council on Foreign Relations. Il est possible de consulter le rapport à l'adresse suivante : <http://www.foreignrelations.org/BorderControl/chapters/chapter1.html>.



Connaissez-vous l'histoire de « Cascadia » ?

À la suite du Traité, la partie du delta du fleuve Fraser se trouvant sous le 49^e parallèle fut annexée aux États-Unis. Alors, aujourd'hui, les enfants de la petite ville de Point Roberts, dans l'État de Washington, traversent la frontière deux fois par jour pour se rendre à l'école de Bellingham, de l'autre côté de Boundary Bay.

Pour obtenir en détail la perspective américaine sur l'histoire de « Cascadia », rendez-vous au Center for the Study of the Pacific Northwest, à l'Université de Washington (en personne), ou visitez le site Web suivant : <http://www.washington.edu/wired/outreach/cspn/index.html>.

Depuis quelque temps, on entend souvent parler de « Cascadia », une notion considérant la Colombie Britannique, l'État de Washington, l'Oregon et l'Idaho comme une seule et même entité écologique, économique et culturelle. Toutefois, on oublie bien souvent que ces régions ont effectivement été unies pendant presque trente ans.

Après la guerre de 1812, l'Angleterre et les États-Unis s'entendirent pour se partager le pays qu'on appelait alors l'Oregon, qui s'étendait de la Californie à l'Alaska, le long de la côte du Pacifique. Ainsi, à partir de 1818, la Compagnie de la Baie d'Hudson et les commerçants de

fournirent américains construisirent des forts, établirent des peuplements et firent du commerce avec les Autochtones, chacun agissant selon ses propres lois. Près de l'embouchure du fleuve Columbia, les Anglais de Fort Vancouver étaient en compétition avec les Américains de Fort Astoria.

« 54-40 OU LA GUERRE ! » Peu à peu, un changement s'opéra dans le peuplement américain : l'opinion publique exigeait la priorité de toute la région. Aux États-Unis, durant la course à la présidence de 1844, le candidat James Polk utilisait le slogan : « 54-40 ou la guerre ! » (la frontière Sud de l'Alaska russe

Le Projet Cascadia

Le Projet Cascadia vise le développement d'une stratégie de transport efficace des gens et des biens pour les 50 prochaines années, tout en observant la nécessité d'une large planification régionale et du raccourcissement de différents moyens de transport. Le Projet Cascadia est mené conjointement par l'Institut Discovery (Seattle) et l'Institut Cascadia (C-B). Il s'agit d'une alliance stratégique qui a pour but de favoriser la coopération, dans la région bi-nationale de Cascadia, entre les gouvernements provinciaux, étatiques et régionaux de la Colombie-Britannique, des États de Washington et de l'Oregon, ainsi que de leurs ports, villes, circonscriptions électorales, fournisseurs et usagers de services de transport, conseils d'entreprise et du travail, organisations civiles et citoyens. Parallèlement, le projet touche au commerce, au tourisme, à la technologie, à l'éducation et à la culture outre-frontières.

Pour obtenir des précisions sur le Projet Cascadia, consultez le site Web de l'Institut Discovery : <http://www.cascadiaproject.org/description.html>.

Politique frontalière canado-américaine du Ministère des affaires étrangères

« En octobre 1999, le premier ministre Chrétien et le président Clinton ont confirmé les principes directeurs de la coopération canado-américaine, soit (a) de rationaliser et d'harmoniser la gestion et les politiques douanières; (b) d'élargir la coopération pour accroître l'efficacité des douanes, de l'immigration, de l'application des lois et de la protection de l'environnement aux frontières et au-delà;

(c) et de raffermir la collaboration pour lutter contre toute menace extérieure aux deux pays. »

Tiré de *Au-delà du 49^e parallèle : Une frontière pour le XXI^e siècle*, <http://www.dfa-tmaec.gc.ca/geo/usabilateral-f.asp>. Ce document trace les grandes lignes de la coopération frontalière canado-américaine et des nombreux liens communs qui unissent les deux pays.

investissements, et une perte de liberté pour les gouvernements régionaux appelés à élaborer des politiques fiscales, sociales et environnementales.

STIMULER LE DÉBAT SUR LES DÉFIS DE L'AVENIR

Ces remarques sur les similitudes et les différences entre l'Europe et l'Amérique du Nord ne constituent pas un plaidoyer en faveur d'une régulation continentale. Elles ont plutôt pour but de stimuler le débat sur l'action publique qui s'impose à l'égard de deux enjeux dans le contexte de l'ALENA : premièrement, comment prévenir les pressions à la baisse sur l'harmonisation du financement pour le développement régional? deuxièmement, comment faciliter la participation d'une multitude d'intervenants aux débats futurs touchant le développement régional frontalier?

Matthew Sparke,

Professeur,
 Université de l'État de Washington
 Pour plus d'informations, veuillez consulter Matthew Sparke, « Channel Visions: Unpacking the Anticipatory Geographies of an Anglo-European borderland », *Journal of Borderland Studies* (sous presse).



en œuvre divers types de projets où les entreprises prennent généralement les choses en main vu l'absence de partenariats entre le secteur public et le secteur privé. À titre d'exemple, les programmes de dépollution lancés par l'UE ont incité les entreprises à s'investir d'avantage dans la cause environnementale. On ne peut pas en dire autant de la Cascadia, où la préservation de l'environnement intéresse surtout les organisations non gouvernementales.

Enfin, la Commission européenne appuie financièrement le développement des zones frontalières dans le cadre du mandat qui lui a été confié de soutenir les régions sous-développées. Elle assure l'équilibre du financement des deux côtés de la frontière et veille à ce que chaque région reçoive le montant maximal et non pas le strict minimum. Le défi de l'UE consiste à niveler le financement par le haut.

Sans l'imposition d'un niveau cible, la quête d'une efficacité du marché dans la région transfrontalière pourrait occasionner des pressions à la baisse sur l'harmonisation. Par exemple, il est possible que l'intégration économique de la Cascadia engendre au niveau régional des problèmes similaires à ceux créés par l'ALENA à l'échelle du continent, notamment pour ce qui est de l'autonomie des décideurs. Il pourrait en résulter une concurrence accrue entre municipalités pour les

En dépit de ces similitudes, il y a des différences marquées dans le développement transfrontalier des deux régions. Premièrement, si la Transmanche a connu un essor important après la construction de l'Eurotunnel, les promoteurs de la Cascadia se concentrent sur l'amélioration des services de transport existants dans ce qu'ils appellent le couloir Cascadia.

Deuxièmement, les structures institutionnelles des deux régions diffèrent passablement. Dans la Cascadia, l'ALENA facilite les relations commerciales de part et d'autre de la frontière, mais il n'y a aucune forme de régulation régionale. Dans la Transmanche, l'Union européenne (UE) offre des perspectives de développement transrégional à des intervenants autres que les gens d'affaires. En subventionnant des projets d'intégration transfrontalière, l'UE soutient davantage les gouvernements locaux que les entrepreneurs. Elle aide financièrement les administrations locales tout en sollicitant des montants équivalents de la part des gouvernements nationaux, ce qui favorise l'autonomie locale ou, du moins, permet d'accroître l'influence de certaines régions qui, autrement, n'aurait pas les moyens d'investir dans des structures transfrontalières.

Troisièmement, dans la Transmanche, comme ailleurs en Europe, le leadership qu'exerce la Commission européenne a permis de mettre

Chroniqueur invité

Les régions transnationales : Cascadia et Transmanche

formée de la Colombie-Britannique, de l'État de Washington et de l'Oregon, permettent de mieux comprendre les répercussions institutionnelles et politiques de tels espaces régionaux. En Europe, le libre-échange et la libre circulation des capitaux aux quels on assiste depuis les accords de Maastricht ont suscité la multiplication des réseaux de production et d'approvisionnement transfrontaliers. Mais contrairement à l'Amérique du Nord, la Commission européenne a grandement contribué à promouvoir le développement transrégional, grâce notamment à sa capacité de fournir aide et conseils, de mettre en commun l'information, d'implanter des structures pour obliger les instances locales à rendre des comptes, et d'offrir à celles-ci des incitatifs financiers pour accroître la coopération transfrontalière et élaborer des plans de développement. En Amérique du Nord, il n'existe aucune autorité centrale comme à Bruxelles et à Strasbourg.

des groupes de pression nationaux — réclament maintenant l'assouplissement des contrôles frontaliers en proposant plusieurs initiatives d'intégration régionale : amélioration du passage Détroit-Windsor; couloir Cascadia sur la côte ouest; couloir de la Rivière-Rouge au centre du continent; nouveaux projets dans l'Est entre New York et l'Ontario et entre le Maine et le Nouveau-Brunswick.

LES PETITS ACCROCS D'UN MONDE SANS FRONTIÈRES
Les débats sans fin au sujet de la mondialisation, de la mort de l'État-nation et du soi-disant monde sans frontières, sont devenus coutumiers. Les Canadiens, dont la majorité habite près des lignes canado-américaines et qui, par conséquent, sont très conscients de

« Les différences entre la région Transmanche, qui comprend une partie de la France, de la Belgique et du Royaume-Uni, et la région Cascadia, formée de la Colombie-Britannique, de l'État de Washington et de l'Oregon, permettent de mieux comprendre les répercussions institutionnelles et politiques de tels espaces régionaux. »

Dans ce contexte, il est pertinent d'examiner certains aspects du développement régional et de la démocratie qui découlent de l'intégration transfrontalière.

INTÉGRATION

TRANSFRONTALIÈRE : L'AMÉRIQUE DU NORD COMPARÉE À L'EUROPE

Il est intéressant d'analyser la situation nord-américaine par rapport au contexte européen. En Europe, les projets de développement régional transcendent pratiquement toutes les frontières du continent. Les différences entre la région Transmanche, qui comprend une partie de la France, de la Belgique et du Royaume-Uni, et la région Cascadia,

cette frontière depuis la Confédération, ont l'habitude des discussions stratégiques sur le dollar, les couloirs commerciaux et l'intégration nord-américaine. Ce phénomène est toutefois ponctué d'accrocs occasionnels, comme l'article 110 de la loi américaine sur l'immigration. Cette disposition obligeait tous les Canadiens voulant entrer aux États-Unis ou en sortir à faire une déclaration écrite, ce qui aurait causé des embouteillages monstres aux postes frontaliers. Dernièrement, toutefois, les autorités américaines ont fait marche arrière, et ceux qui s'étaient opposés à cette mesure — des petites et grandes entreprises des deux côtes de la frontière, leurs représentants politiques et

TRANSMANCHE ET CASCADIA : DEUX CAS DISTINCTS
Dans une certaine mesure, les plans de développement et de promotion de la Cascadia ressemblent à ceux de la Transmanche. De nombreux efforts sont déployés pour promouvoir partout dans le monde les atouts de ces régions auprès des investisseurs et des touristes. Par exemple, la Transmanche est présentée comme l'artère commerciale de l'Europe, et on dit de la Cascadia que c'est la double destination-vacances par excellence.



La frontière canado-américaine dans l'univers virtuel

Les sites Web suivant offrent des informations sur divers aspects de la frontière et des relations canado-américaines. Il existe de nombreuses sources d'informations canadiennes disponibles sur Internet, celles qui suivent n'en sont qu'un aperçu :

- Le site du Ministère des affaires étrangères et du commerce international (<http://www.dfaït-maecti.gc.ca/geo/usa/menu-f.asp>) offre une panoplie de renseignements sur les relations canado-américaines. Vous y trouverez des données sur le commerce entre le Canada et les États-Unis, des statistiques sur la frontière ainsi qu'un aperçu des enjeux frontaliers dans le document *Au-delà du 49^e parallèle : une frontière pour le XXI^e siècle*.

- Pour obtenir de plus amples informations sur les activités canadiennes aux États-Unis, l'ambassade du Canada à Washington (<http://www.ambassadedu-canada.org>), le Bureau commercial du Canada à San Francisco (<http://www.cdacommerce.com/>) de même que les bureaux du Consulat général du Canada aux États-Unis (<http://www.dfaït-maecti.gc.ca/geo/usa/canadian-f.asp>) sont des sources d'information incontournables.
- Les échanges économiques canado-américains et l'accord de libre-échange nord-américain vous intéressent davantage ? Visitez la section consacrée à l'ALÉNA sur le site du Ministère des Affaires étrangères et du commerce international (<http://www.dfaït-maecti.gc.ca/nafta-alena/menu-f.asp>) ainsi que le site du Secrétariat de l'ALÉNA (<http://www.nafta-sec-alena.org/french/index.htm>) où vous y trouverez le texte de l'accord et ses dernières révisions.
- Pour obtenir la toute dernière information et les développements récents touchant la question de la frontière canado-américaine, consultez la recension médiatique établie par Yahoo! Canada à cet effet à http://fullcoverage.yahoo.com/Full-Coverage/Canada/Canada_US_Border/.
- Vous désirez en apprendre plus sur l'histoire et le développement des relations canado-américaines ? Visitez le site Canadian Foundations à <http://www.ola.bc.ca/online/cf/>. Il s'agit d'un site éducatif sur le Canada

- La frontière canado-américaines : réalité ou subterfuge ? La question de la proximité américaine et de son hégémonie économique ne cesse de raviver la question du protectionnisme culturel au Canada. Le Canada est-il en voie d'américanisation. Telle est la question à laquelle tente de répondre la série documentaire « Quelle frontière ? » produite par la société Radio-Canada. Le site Web de Radio-Canada offre un survol des divers thèmes explorés par les documentaires à <http://tv.cbc.ca/national/pgm/info/border/> et s'avère être une source d'information pour quiconque s'intéresse aux questions culturelles et commerciales.
- **LA BOÎTE À OUTILS VIRTUELLE :**
 - Vérifiez les modalités et les règlements qui s'appliquent aux douanes pour les particuliers et les entreprises à Agences des douanes et du revenu du Canada à <http://www.cera-adrc.gc.ca/menu.html>.
 - Vous considérez séjourner aux États-Unis et désirez convertir vos dollars canadiens en dollars américains ? Évitez les mauvaises surprises et les files d'attente en utilisant l'outil de conversion du taux de change en ligne de la banque du Canada (<http://www.banqueducanada.ca/fr/exchhfo-f.htm>). Cet outil vous permettra d'estimer la valeur de la devise canadienne en fonction d'un vaste éventail de devises étrangères.
 - L'Atlas national du Canada en ligne (<http://www.atlas.gc.ca>) vous permet d'observer la frontière et diverses informations cartographiques sur le Canada.
 - Pour les globe-trotters, Lonely Planet offre un aperçu des nombreux pays qu'ils auront la chance de visiter. Traversez la frontière à <http://www.lonelyplanet.com/>. Les guides touristiques offerts présentent une brève histoire ainsi que certains conseils pratiques qui sauront plaire même aux voyageurs les plus expérimentés.

Notions élémentaires : Champ lexical des frontières

LA CITOYENNETÉ

« La citoyenneté, c'est l'appartenance d'individus à un système étatique qui a des frontières géographiques spécifiques ainsi que l'autorité de faire respecter ses politiques à l'intérieur de ses frontières et de réclamer la loyauté et l'obéissance de sa population ». [Traduction]

— James Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 276

LA MONDIALISATION

La mondialisation « est un processus ou une série de processus de transfert de l'organisation spatiale des relations sociales et des échanges transcontinentaux ou interrégionaux et des réseaux d'activités, des interactions et des exercices de pouvoir ». [Traduction]

— David Held, *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*, Stanford, Stanford University Press, 1999, p. 15.

L'ÉTAT

— Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, New York, Addison-Wesley, 1979.

L'état a quatre caractéristiques :
a) une population permanente;
b) un territoire défini;
c) un gouvernement;
d) la capacité d'entretenir des relations avec d'autres États.

— Convention de Montevideo de 1933

LA NATION

« Les nations sont des collectivités qui partagent une identité et un devenir politiques basés sur des composantes culturelles, linguistiques et historiques communes à la fois réelles, imaginaires et construites. » [Traduction]

— David Held, *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*, Stanford, Stanford University Press, 1999, p. 36.

La connaissance des concepts liés aux frontières est essentielle pour animer les discussions sur celles-ci. La souveraineté, l'état, la citoyenneté et la nation sont des termes directement liés au concept de frontières nationales. Le processus de mondialisation a tendance à modifier les liens qui existent entre ces concepts.

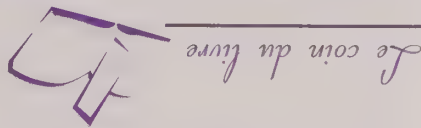
FRONTIÈRES

« Une frontière est la limite fixe, déterminée et reconnue internationalement, qui démarque précisément le territoire officiel de la souveraineté d'un État ». [Traduction]

SOVERAINETÉ

« Dire qu'un État est souverain signifie qu'il décide lui-même de la gestion de ses problèmes intérieurs et extérieurs ». La souveraineté donne à un peuple le droit de gouverner un territoire délimité. [Traduction]

Innovation à la frontière



« Nos relations avec les États-Unis sont très synergiques. Les États-Unis nous obligent à rechercher l'excellence à cause de certaines caractéristiques que nous admirons et voulons imiter et aussi de certaines autres que nous choisissons de ne pas adopter. Par ailleurs, nous les obligons à rechercher l'excellence par les choix que nous faisons et l'exemple que nous donnons. C'est un cercle vertueux, énormément bénéfique pour nos deux peuples. »

Mel Cappe, « Fonctionnaires sans frontières : Évoluer à la vitesse de l'intérêt public », 30 mai 2000, p. 4; http://www.pco-bcp.gc.ca/ClerkSP-MC/may31_f.htm.

L'envie du monde entier

« En dépit de tous les points communs, nous sommes deux pays différents ayant des identités et des intérêts distincts. En travaillant ensemble, toutefois, forts de cette relation enviable dans le monde entier, nous ferons en sorte que nos différences créent des opportunités et que nos points communs débouchent sur une vision partagée de l'avenir. » [Traduction]

Gordon D. Giffin, Ambassadeur des États-Unis au Canada, *Déclaration à l'occasion de la présentation de ses lettres de créance au Gouverneur général Roméo LeBlanc*, <http://www.usembassycanada.gov/giffin.htm>.

Passage de clandestins orchestré par des gangs organisés

« L'Immigration and Naturalization Service (INS) dit éprouver de la difficulté à contrôler le passage de clandestins aux États-Unis. D'après l'INS, les gangs de criminels se sont créés un marché qui leur rapporte 8 milliards \$ par an : ils aident des étrangers à pénétrer clandestinement en Amérique.

Au début du mois de janvier, l'INS a découvert 15 Chinois entassés dans un conteneur de fret où l'air était quasiment absent; trois de leurs compagnons étaient morts en chemin. Le navire qui a illégalement transporté ces hommes aux États-Unis a jeté l'ancre dans le port de Seattle. [...] Depuis le début de l'année, l'INS a détenu 136 Chinois qui étaient entrés clandestinement dans les ports de Californie, de Washington et de Colombie-Britannique. À présent, les gangs emmènent les clandestins au Canada et les font ensuite passer illégalement aux États-Unis.

Des Chinois qui tentent de pénétrer aux États-Unis paient les gangs jusqu'à 50 000\$. Une fois arrivés, ils trouvent du travail pour payer leur dette. Ils travaillent dans des ateliers clandestins, des restaurants, des usines, ils vont parfois jusqu'à se prostituer, et ils sont surveillés par des chefs d'entreprise américains coopérant et des collaborateurs pendant une période allant jusqu'à cinq ans. D'ici là, les réfugiés clandestins ont payé leur dette et ils peuvent commencer à envoyer de l'argent à leur famille en Chine.

Louis Nardi [chef de la division des organisations criminelles et de passage de réfugiés clandestins de l'INS] a indiqué que l'INS avait toujours dénoncé un lien entre l'entrée clandestine de réfugiés et l'embauchage illégal. Jusqu'à aujourd'hui cependant, un seul cas de poursuite a réussi. » [Traduction]

US Border Control, Border Alert, volume XI, 24 mars 2000.

Assurer la sécurité des Canadiens

« Le Canada est engagé, de concert avec d'autres grands pays occidentaux industrialisés, dans l'élaboration d'une stratégie globale et multidisciplinaire pour apporter des solutions au problème de l'immigration illégale.

Le crime organisé est engagé dans la contre-bande de personnes et combine souvent cette activité à d'autres entreprises lucratives comme le trafic de drogue, la prostitution et le trafic de main-d'œuvre. Cette contrebande favorise aussi le terrorisme et permet à des criminels de guerre de trouver refuge. Selon les Nations unies, près de quatre millions de personnes passent ainsi clandestinement les frontières chaque année et le trafic rapporte plus de neuf milliards de dollars à ses auteurs. C'est un problème international important.

[...] La révision des politiques et de la législation en matière d'immigration et de réfugiés présente à la fois un énorme défi et une occasion unique de s'adapter à l'évolution du contexte mondial et de façonner l'avenir de notre pays.

[...] Dans un monde où les frontières sont de plus en plus perméables et donc moins faciles à contrôler, les organisations criminelles transnationales, des cartels de la drogue aux bandes ethniques, sont florissantes. La contrebande de personnes est devenue une occupation lucrative. La multiplication des rapports commerciaux nous oblige à faciliter l'entrée de voyageurs d'affaires tout en exerçant un contrôle aux points d'entrée pour repérer ceux qui cherchent à échapper à nos exigences légitimes en matière d'immigration. L'ouverture ne doit pas exclure le respect des règles et la répression des abus. »

Citoyenneté et Immigration Canada, *De solides assises pour le 21^e siècle : Nouvelles orientations pour la politique et la législation relatives aux immigrants et aux réfugiés*; <http://www.cic.gc.ca/french/about/policy/lrt/lr.html>.

Le coin du livre



Partout au Canada



Par-delà la frontière nationale : Pour mieux comprendre les relations internationales du Canada

Comment les données et les informations internationales peuvent-elles faciliter la tâche des preneurs de décisions ? Voilà la nature du défi faisant l'objet des recherches entreprises par le projet de recherche des Indicateurs nationaux pour la politique étrangère (Country Indicators for Foreign Policy, CIFP).

Le CIFP, une entreprise conjointe du Ministère des Affaires étrangères et du commerce international (MAECI) et de l'École des affaires internationales Norman Paterson de l'Université Carleton à Ottawa, assemble de nombreuses informations statistiques sur divers pays partout dans le monde. Les origines du projet de recherche remontent à 1997 où le MAECI, le Ministère de la Défense nationale, le Service canadien du renseignement de sécurité et plusieurs organismes non-gouvernementaux ont manifesté leur intérêt pour identifier les éléments clés aptes à affecter les relations internationales du Canada. Le projet consiste principalement en une banque d'indicateurs économiques, politiques, culturelles et sociales de plus de 122 pays.

Le CIFP (en plus de décrire les caractéristiques économiques, sociales, politiques et militaires des pays) offre, grâce à sa base de données, un aperçu des traits caractéristiques des nations aptes à influencer les relations internationales du Canada. Les indicateurs sont traduits sous une échelle uniforme et facile à comprendre, facilitant ainsi l'accès et l'interprétation des données. Cet outil peut ainsi permettre aux chercheurs et preneurs de décisions canadiens d'explorer les différentes réalités qui existent par-delà la frontière pouvant avoir une incidence sur le Canada.

Plus précisément, le CIFP offre aux chercheurs et preneurs de décisions des aperçus thématiques et des indicateurs au niveau des éléments politiques et des performances économiques des nations étrangères qui sont en mesure d'affecter, notamment, l'économie canadienne et la sécurité nationale. L'instrument peut donc assister les principaux intéressés à surveiller l'évolution du climat international et à prendre des décisions éclairées en réponse aux problèmes émergents.

Les indicateurs permettent à l'utilisateur de faire des recherches en fonction de nombreux critères et offrent un portrait de la stabilité nationale, du contexte géopolitique, de l'influence et du pouvoir, du développement social, de l'environnement et de la sécurité propre à chaque nation. Les données disponibles recourent ainsi de nombreux aspects et offrent un portrait global de la période allant de 1985 à l'an 2000.

L'incidence des divers pays sur le plan canadien est bien sûr variable selon le contexte. Les données du CIFP permettent d'établir des études comparatives entre pays, d'étudier des aspects spécifiques à une nation et leur influence potentielle sur le processus décisionnel canadien. En ce sens, le projet et ses outils offrent un soutien aux preneurs de décision dans leurs activités de gestion des risques et pourraient offrir à un stade ultérieur une aide additionnelle par le biais de projections fondées sur un modèle informatisé de gestion des risques. Le CIFP aide également ses utilisateurs, notamment le MAECI, à déterminer et identifier les facteurs qui risquent d'affecter l'allocation des ressources financières et humaines.

Le CIFP est une entreprise ambidueuse présentant un énorme potentiel de développement. Le projet est encore à un stade embryonnaire. Une brève présentation du projet et des indicateurs, la liste des pays à ce jour recensés, des documents de recherche liés au CIFP et la base de données elle-même sont disponibles en ligne à <http://www.carleton.ca/cifp/>.

Pour en savoir plus sur le projet, veuillez communiquer avec David Carmement, chercheur principal du CIFP, à l'École des affaires internationales Norman Paterson à david.carmement@carleton.ca.

Tous les sites Web mentionnés dans le présent numéro de *Horizons* sont facilement accessibles à partir du site Web du Projet de recherche sur les politiques, à l'adresse <http://recherche.politique.gc.ca>.

Le coin du livre

La culture et le libre-échange : UN MARIAGE DIFFICILE

« [...] toute culture nationale, si elle doit demeurer vivante, est condamnée à s'adapter dans le temps à une variété de changements à la fois internes et externes. Le vrai problème que pose le libre-échange est de savoir si les changements qu'il entraîne dans les valeurs, les façons d'être et de faire, affectent la possibilité de promouvoir et maintenir un espace public pluriel par lequel les citoyens peuvent accéder et participer à la vie culturelle, elle-même nécessaire à la vie publique. En d'autres termes, il ne s'agit pas tant de savoir si le libre-échange, avec la logique commerciale qui le sous-tend, menace les valeurs ainsi que les façons d'être et de faire traditionnelles, mais bien plutôt s'il laisse place, au-delà de la simple relation producteur-conconsommateur, à l'expression démocratique des choix des citoyens. Dans cette perspective, l'enjeu culturel du libre-échange peut être considéré comme un enjeu démocratique. »

Ivan Bernier, « L'ouverture des marchés et la protection des cultures: une équation difficile », p. 4-5, <http://205.151.112.3/copa/forces/francais/article9.html>.



Pour plus d'informations veuillez consulter : Gilbert Gagné, « *Capacity For Choice: Canada in a New North America* », dans *North American Integration: Economic, Cultural, and Political Dimensions*, George Hoberg (éd.), Toronto, Toronto University Press, à paraître en 2001.

Gilbert Gagné,
Professeur,
Université d'Ottawa

Malgré ces contraintes, l'habileté des autorités canadiennes à tirer profit de ces deux approches semble être la condition essentielle pour la préservation de politiques culturelles nationales et de leur viabilité. À défaut de dépasser le dualisme entre la libéralisation économique et les politiques culturelles, la gestion éclairée de celui-ci permettra au Canada de tirer profit de ses rapports avec les États-Unis tout en affirmant, avec un succès mitigé certes, son particularisme culturel.

UN REGARD VERS L'AVENIR : LA VOIE DU DUALISME ÉCLAIRÉ

Cependant, le Canada est ici confronté à un dilemme. L'approche multilatérale, tout en consolidant la position canadienne sur le plan international, peut également susciter le ressentiment des États-Unis qui considèrent celle-ci comme un désaveu de la relation privilégiée des deux partenaires nord-américains.

contre-poids à l'opposition américaine sur la question de l'exception culturelle. Pour les autorités canadiennes, cette approche multilatérale sur le plan international peut servir de levier afin de permettre la reconnaissance des questions culturelles dans les traités économiques, bien que l'impérialisme américain se reflète toujours dans les règles et les principes du commerce international. À cet égard, les dispositions et les décisions au sein de l'OMC, comme dans le cas du différend canado-américain sur les périodiques, confirment la prédominance du libéralisme économique sur les questions culturelles.

Face à l'hégémonie américaine et dans un contexte de mondialisation et d'intégration nord-américaine croissantes, doit-on conclure à l'échec des politiques canadiennes en matière de culture ? Il est difficile de répondre à cette question. Malgré un phénomène de convergence, les particularismes culturels se font toujours sentir et marquent pleinement la réalité physique de la frontière canado-américaine.

Ce qui transparaît des récentes expériences est qu'une clause d'emption, telle celle de l'ALENA, a peu de poids, les Américains gardant presque toute latitude pour adopter des représailles. Reste alors au Canada l'option d'obtenir des concessions importantes de la part des Américains sur le plan culturel et ce en capitalisant sur la relation « privilégiée » qu'il entretient avec son voisin du sud. Dans le même temps, le Canada se doit de poursuivre l'approche multilatérale en

Intégration nord-américaine et enjeux culturels pour le Canada

LIBÉRALISME ÉCONOMIQUE ET PROTECTIONNISME CULTUREL

Le phénomène d'intégration nord-américaine est essentiellement perçu comme une menace pour la culture canadienne. Depuis longtemps, le Canada a adopté des politiques de nature protectionniste visant à assurer une culture et une identité canadiennes tout en affaiblissant la portée de l'influence culturelle américaine. Or, la mise en place de telles politiques implique des éléments qui s'opposent aux principes de libéralisation économique ; principes qui autrement sont essentiels à la survie de l'économie canadienne.

Ceci explique largement l'adoption d'une approche dualiste de la part du gouvernement canadien où, d'une part, il se pose en faveur des accords de libéralisation des échanges et, d'autre part, insiste sur l'exception des industries culturelles de ces accords commerciaux. L'antinomie entre la souveraineté culturelle, entendue comme la capacité des gouvernements d'exercer un contrôle sur les opérations des industries culturelles, et les priorités économiques atteint ici son paroxysme. Ce dualisme, dans un contexte d'intégration nord-américaine croissante, pose de plus en plus de défis pour la gestion des relations canado-américaines, tout frein à la libre circulation de l'information étant perçu négativement par nos voisins du sud.

En réalité, l'identité et la culture canadiennes peuvent difficilement échapper aux effets du libre-échange. Les initiatives canadiennes en matière culturelle relèvent habituellement de deux catégories, à savoir la

protection des industries culturelles au Canada par la mise en place de barrières tarifaires ou de réglementations, et la promotion de la culture nationale par le biais de subventions octroyées aux artistes ou la création d'institutions culturelles financées à même les fonds publics. Or, le modèle protectionniste est de plus en plus remis en question par l'émergence des nouvelles technologies qui permettent de transcender les frontières territoriales. Dans un tel contexte, la promotion de la culture canadienne par le biais du développement et la diffusion de contenus nationaux au Canada et à l'étranger apparaît comme l'approche la plus viable à long terme.

L'EXEMPTION CULTURELLE FACE À LA CONTINENTALISATION

Les politiques culturelles canadiennes s'avèrent depuis longtemps un grain de sable dans les rouages des relations canado-américaines. L'exception des industries culturelles de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) constitue l'élément clé de cette opposition non seulement philosophique, mais aussi économique entre les autorités canadiennes et américaines. L'adoption de cette clause d'exception à la demande des autorités canadiennes, suivant le principe que les biens et services culturels ne peuvent être assimilés à des marchandises, n'a pas été sans prix. Elle a ouvert la porte à la menace de représailles économiques, ce qui a été à la source de nombreuses disputes au cours des dernières années.

LE DÉBAT CONTINENTAL À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

En portant leur cause auprès de l'OMC, les États-Unis ont non seulement contourné la clause d'exception culturelle de l'ALENA, ils ont aussi tenté de créer un précédent international afin de réaffirmer la primauté du libéralisme économique sur le protectionnisme culturel. Du côté canadien, la création en 1998 d'un réseau international des ministres de la culture en faveur de la diversité culturelle, regroupant le Mexique et plusieurs États membres de l'Union européenne, apparaît comme le seul

Non seulement cette clause d'exception n'a-t-elle en rien contribué à améliorer les relations canado-américaines en matière de culture, elle semble avoir exacerbé l'acrimonie et les tensions entre les deux nations. Dans un contexte de mondialisation, les Américains s'opposent à de telles restrictions, d'autant plus que l'ALENA offre un accès privilégié pour les Canadiens au marché américain.

À titre d'exemple, le différend entre les États-Unis et le Canada sur la question de la protection des pétrodies canadiens et la véhémence, de la réaction américaine ont clairement indiqué l'importance et l'impact de cette question pour les relations canado-américaines. Dans un effort d'opposition sans précédent, les Américains ont manifesté leur désaccord à l'égard des mesures canadiennes auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), déplaçant ainsi le débat de la scène continentale nord-américaine au

niveau multilatéral.

au XX^e siècle. Ce nouveau type de protection sociale partait du principe qu'il ne suffit pas de protéger la population contre les bouleversements externes; il faut aussi investir dans le capital humain, qu'il s'agisse du développement des enfants, de l'éducation des jeunes ou de la formation des adultes. Le contrat social de l'après-guerre dictait à l'État de garantir aux citoyens le droit à la sécurité. Le contrat social du XXI^e siècle doit permettre de bâtir le capital humain.

Keith Banting, *What's a Country For? – Globalization And Social Policy In The 21st Century*, 28 janvier 2000.

Ne jetez pas le blâme sur le Canada

LES ÉTATS-UNIS ET LE CANADA LUTTENT ENSEMBLE CONTRE LE TERRORISME

« ...On entend souvent dire qu'un grand nombre de groupes terroristes comptent des sympathisants au Canada. Toutefois, ces mêmes groupes sont également présents aux États-Unis. C'est en effet le prix à payer pour jouer d'un pays libre et démocratique où la loi et les droits humains fondamentaux sont des priorités et des responsabilités nationales. Dans ce contexte, une stratégie de lutte contre le terrorisme requiert des deux pays qu'ils effectuent des contrôles très serrés aux frontières. À cette fin, nous partageons de façon systématique et régulière des renseignements sur les terroristes, connus ou suspects, qui tentent d'obtenir un visa ou de franchir un point d'entrée. Cette collaboration découle d'une volonté non seulement de protéger notre population et nos acquis essentiels, mais aussi, comme amis et voisins, de nous protéger l'un l'autre. » [Traduction]

Raymond Chrétien, Ambassadeur du Canada aux États-Unis, *Editorial tiré de : The Washington Times*, 20 janvier 2000.

Dans les coulisses

« À mesure que le millénaire touche à sa fin, le Canada et les États-Unis sont déterminés à faire du 49^e parallèle un modèle de partenariat frontalier, non seulement pour l'Amérique du Nord mais pour le monde entier. »

Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, <http://www.dfa-tre-maect.gc.ca>, juillet 2000.

« Il arrive bien trop souvent que nous, les Américains, prenions notre relation avec le Canada pour acquise. Nous sommes davantage portés à nous concentrer sur des questions nationales qu'internationales, et lorsque nous regardons finalement au-delà de nos frontières, c'est souvent à l'occasion de crises, comme celle de l'ex-Yougoslavie. Nous oublions à quel point nous sommes chanceux d'avoir le Canada comme voisin. Nous avons tant en commun, que ce soit notre engagement envers des valeurs démocratiques à l'intérieur comme à l'extérieur du pays, notre coopération hors pair pour tout ce qui touche le commerce et la sécurité, notre partenariat pour la protection de l'environnement, ou encore les liens familiaux et professionnels qui unissent des millions de nos citoyens. En bref, nous dépendons l'un de l'autre, et cette dépendance mutuelle continue de croître au XXI^e siècle. »

[Traduction]

Peter F. Romero, secrétaire d'État suppléant pour l'hémisphère occidentale, discours à l'occasion de la première rencontre du Partenariat Canada-États-Unis à Buffalo, New York, le 12 avril 2000.

LA RESPONSABILITÉ DU CANADA DANS LE XXI^e SIÈCLE

M. Banting a conclu son exposé en soutenant qu'il demeure possible pour un État, le Canada en particulier, de prendre des décisions autonomes en matière de politiques sociales. Même s'il existe des contraintes économiques importantes, ce sont les politiques internes, et non pas uniquement les réalités économiques, qui détermineront le degré de convergence entre le régime social canadien et le régime social américain. Il a également préconisé une nouvelle norme de libéralisme intégré, qui mettrait l'accent sur une forme de sécurité sociale adaptée



À quoi sert l'État?

POLITIQUE SOCIALE ET MARCHÉ INTERNATIONAL

Au Canada, le débat sur l'importance d'une relation plus étroite avec les États-Unis suscite parfois de profondes inquiétudes. Les Canadiens conviennent qu'une relation harmonieuse est profitable, voire indispensable à la santé de l'économie canadienne; mais ils disent souvent que ce rapprochement se traduira inévitablement par une perte d'identité et d'autonomie sur le plan des politiques. L'État est perçu comme un élément essentiel pour atténuer les compromis que cette relation économique exige et pour bien préparer les Canadiens à la concurrence internationale. N'est-ce pas là la vraie raison d'être de l'État? Un gouvernement central n'a-t-il pas l'obligation d'adopter des politiques sociales pour protéger la population contre les fluctuations de l'économie mondiale?

Dans son exposé *What's a Country For?*, présentée dans le cadre du Programme des conférenciers éminents (Industrie Canada), Keith Banting a parlé du rôle de l'État à l'ère de la mondialisation. Il s'est penché sur la question du libéralisme intégré — ensemble de politiques sociales et économiques d'après-guerre adopté par les pays de l'OCDE — et il a fait une analyse des répercussions de l'intégration économique nord-américaine sur la politique sociale. Pour conclure, il a proposé certains domaines d'intervention que le gouvernement devrait privilégier dans le futur.

L'ÉTAT-JANUS

M. Banting a d'abord fait remarquer le caractère biface de l'État canadien. Se fondant sur les travaux de Theda Skocpol, chercheur à l'Université Harvard, il a soutenu que tout État a un double point d'ancrage : l'un intérieur, l'autre extérieur, c'est-à-dire que l'État doit à la fois être réceptif à ses citoyens et interagir sur la scène internationale. Ce dernier rôle astreint le gouvernement non seulement à établir des relations avec les gouvernements étrangers, mais aussi à négocier des traités internationaux et à respecter les engagements pris en vertu de ces traités. Le grand défi d'un gouvernement consiste donc à concilier obligations internes et obligations internationales. Il doit participer pleinement à l'économie mondiale tout en préservant la dimension proprement nationale du contrat social.

LA RÉPONSE D'APRÈS-GUERRE : LE LIBÉRALISME INTÉGRÉ

Dans les années d'après-guerre, le libéralisme intégré, qui était la norme internationale, reflétait la nature biface de l'État : il permettait au pays de contribuer à l'économie mondiale et, en même temps, d'adopter un ensemble de politiques sociales nationales distinctes. À plusieurs égards, le libéralisme intégré était une réponse concertée à l'instabilité économique et politique des années trente. Appuyé par les grandes puissances de l'époque, ce libéralisme s'accompagnait d'un ensemble de mesures stratégiques où la libéralisation du commerce international faisait bon ménage avec l'expansion des programmes de sécurité sociale nationaux.

De nos jours, cette norme internationale semble toutefois s'effriter. Les pressions exercées par l'intégration économique internationale et par le néolibéralisme qui caractérise les réformes économiques internes des pays de l'OCDE depuis une bonne dizaine d'années ont miné ce compromis entre la protection sociale nationale et la libéralisation des marchés mondiaux. Selon certains spécialistes, a souligné M. Banting, la concurrence économique accrue à l'échelle internationale a réduit la marge de manœuvre des gouvernements au chapitre des politiques sociales. En d'autres mots, les membres de l'OCDE subissent des pressions pour harmoniser leurs politiques sociales autant que leurs politiques économiques.

MARGE DE MANŒUVRE

Néanmoins, tout porte à croire, a affirmé M. Banting, que les gouvernements ont suffisamment de latitude pour adopter des politiques sociales distinctes. En effet, ses recherches ont révélé que, en dépit de pressions internationales sur le plan économique, les pays de l'OCDE sont dotés de politiques sociales de toutes sortes. Bien qu'il y ait une nette ressemblance dans le nombre et le type de problèmes à résoudre, les politiques sociales ne semblent pas tendre vers un but commun. Par conséquent, l'une des réponses à la question *À quoi sert l'État?* serait la suivante : favoriser le maintien de cultures et de politiques distinctes.

terrain. Bon nombre d'Américains perçoivent la mondialisation comme le mécanisme tout indiqué pour accroître l'hégémonie américaine, c'est-à-dire une force imposante qui soutient leurs intérêts.

Soudainement, à la frontière canadienne, ils découvrent d'autres facettes de l'ouverture. Le gouverne-

ment américain se désole de ne pouvoir protéger les intérêts de ses citoyens, dans une économie continuelle ouverte, sans le concours du Canada. Il y a longtemps que les Américains n'avaient pas demandé à d'autres de les aider. Dans l'intervalle, ils ont peut-être oublié la grâce et l'humilité requises.

UNE NOUVELLE FRONTIÈRE

Voilà pourquoi, à l'aube du XXI^e siècle, la frontière canado-américaine est à un point tournant. Elle sera le lieu de rencontre de nos souverainetés distinctes et de notre interdépendance mutuelle. Pour que l'intégration plus poussée soit bien gérée, il faudra cesser de prendre les craintes de l'autre à la légère. La mondialisation est un phénomène dont aucun des deux pays ne peut nier la progression. Pour réussir, la première étape sera de reconnaître nos inquiétudes pour ce qu'elles sont. Puis nous devrons travailler ensemble pour les surmonter.

Christopher Sands,

Directeur,

Projet Canada,

Center for Strategic and

International Studies.

On peut trouver les résultats de ses analyses sur les affaires canadiennes américaines sur le site <http://www.csis.org>.



LES DEUX VISAGES DE LA MONDIALISATION

De part et d'autre de la frontière, il y a un phénomène plus large qui intervient dans l'équation : la mondialisation. Pour les Canadiens, la mondialisation a un visage américain. Principal partenaire commercial du Canada (plus de 80 % des échanges),

« Pour les Canadiens, la mondialisation a un visage américain. Principal partenaire commercial du Canada (plus de 80 % des échanges), les États-Unis semblent être à l'origine des nombreuses répercussions, bonnes ou mauvaises, de la mondialisation. Pour les Américains, la mondialisation a maintenant un visage canadien, bien que peu d'entre eux en connaissent encore la portée. »

mercant installé à Calgary et un autre installé à Dallas. Les cablodiffuseurs offrent un choix multiple de canaux, mais partout, qu'il s'agisse de Toronto ou de Chicago, les options sont pratiquement les mêmes. Un abonné Internet de San Diego peut échanger avec un copain de Saint-Johns au sujet du dernier film à succès ou du plus récent album des Backstreet

Boys ou de Shania Twain. Dans ce contexte, que signifie être Canadien? Beaucoup prétendent que l'identité canadienne est en train de disparaître dans une vague d'intégration. Les Américains retournent qu'un pays dont les citoyens sont omniprésents sur la scène artistique américaine n'a pas à s'inquiéter de la disparition de sa culture. L'identité culturelle demeure néanmoins une obsession nationale pour les Canadiens : la question était déjà d'actualité aux premiers jours de la littérature canadienne et elle l'est encore aujourd'hui, à en juger par certaines annonces de bière.

les États-Unis semblent être à l'origine des nombreuses répercussions, bonnes ou mauvaises, de la mondialisation. Pour les Américains, la mondialisation a maintenant un visage canadien, bien que peu d'entre eux en connaissent encore la portée. Depuis la fin de la guerre froide, les pays partout dans le monde doivent faire face aux défis de la mondialisation : affaiblissement des gouvernements, renforcement des marchés, mouvement rapide de l'information et des capitaux. Or, les Américains ont en grande partie nié l'impact de la mondialisation. Leur gouvernement était si fort que la population ne s'est pas rendu compte qu'il perdait du

La nouvelle frontière canado-américaine : Un point de vue américain

UNE FRONTIÈRE DÉTERMINANTE POUR L'AVENIR

La frontière canado-américaine n'est pas seulement une ligne qui sépare les Canadiens et les Américains : c'est une démarcation qui façonnera notre perception des deux pays au XXI^e siècle, comme ce fut le cas dans les deux siècles précédents.

L'intégration économique sous-

jacente, qui a débuté bien avant la mise en œuvre de l'Accord de libre-

échange, est un rêve qui se concrétise depuis déjà un bon moment : rêve de

prosperité, de liberté et de rapports étroits entre les deux pays. Toutefois,

le caractère intime de cette nouvelle relation soulève des craintes de part

et d'autre (reflet de nos insécurités nationales respectives), bien qu'il soit

normal que le rapprochement accru entre le Canada et les États-Unis

L'OBSSESSION AMÉRICAINE

entraîne une certaine nervosité. Superpuissance mondiale de l'après-

guerre froide, les États-Unis se pré-

occupent beaucoup de leur sécurité. Les Canadiens rétorquent qu'un pays

aussi puissant n'a pas à craindre une attaque, mais la sécurité demeure une

obsession nationale pour les Améri-

cains. L'individualisme farouche qui

les amène à protéger leurs familles et

leurs biens envers et contre tous fait encore figure de vertu à leurs yeux.

Cette attitude se concrétise par un appui massif aux dépenses militaires les plus élevées au monde en période de paix. Souhaitons que les deux principaux aspirants à la présidence américaine promettent d'allouer encore plus de ressources

à la défense nationale. Par ailleurs,

les États-Unis comptent la plus im-

portante population carcérale de

tous les pays de l'OCDE. On y con-

struit de nombreux pénitenciers, et

des montants astronomiques sont

affectés aux services de police, même

dans les banlieues paisibles qui se

protègent au point de ressembler à

des forteresses. Enfin, des millions

d'Américains possèdent une arme à

feu comme moyen de défense ultime,

droit constitutionnel qu'ils soutien-

nent avec ardeur. Cette obsession à

l'égard de la sécurité n'est pas une

tendance passagère : c'est un état

d'esprit hérité de l'époque coloniale.

L'INTÉGRATION NORD-AMÉRICAINE ET LES INQUIÉTUDES

DES AMÉRICAINS

L'intégration croissante avec le Canada

renforce le sentiment d'insécurité des

Américains. L'arrestation d'Ahmed

Ressam, accusé d'avoir planifié un

attentat au Space Needle, à Seattle,

leur a fait prendre conscience de la

facilité avec laquelle la frontière peut

être franchie.

De telles craintes étaient sur-

venues en 1997 lors du procès d'un

groupe d'hommes reconnus coupables

d'avoir préparé un attentat à la

bombe dans le métro de New York.

L'un des accusés, un présumé terro-

riste, était sur la liste noire des États-

Unis. Refoulé à l'entrée d'un aéroport

américain, il s'était envolé pour Mon-

tréal, d'où il avait pu regagner les

États-Unis sans aucune difficulté à

l'aide d'une voiture louée. Le Congrès

américain avait réagi en modifiant la

loi américaine sur l'immigration par

le biais de l'article 110, qui prévoyait

des contrôles beaucoup plus sévères

à la frontière canadienne. Cette

mesure très controversée a depuis

été remplacée par des dispositions

moins draconiennes.

Il existe d'autres menaces en

provenance du Canada, y compris

le piratage informatique, comme

l'a démontré le cas d'un jeune Mon-

tréalais — connu sous le nom de

Maliboy — qui a paralysé en même

temps le site Web de CNN et d'autres

réseaux de médias. Auparavant, la loi

adoptée par le Congrès pour éliminer

le télémarketing frauduleux avait

poussé plusieurs des principaux con-

trevenants à transporter leur racket

au Canada.

Dans la plupart de ces cas,

les craintes des Américains ne sont

pas causées par les Canadiens eux-

mêmes, mais par la perception que

ces derniers ne font pas leur juste

part sur le plan de la sécurité, et

que la relation très ouverte entre

les deux pays pourrait un jour

desservir les Américains.

L'OBSSESSION CANADIENNE

Alors que les Américains s'inquiètent

de la sécurité de leur pays, la grande

préoccupation des Canadiens est

d'une toute autre nature : la perte

de leur identité. Le processus d'inté-

gration pose un danger d'assimilation.

Plus il est poussé, plus les consommateurs s'intéressent aux nouveaux pro-

duits et services lancés sur le marché,

donnant ainsi un avantage aux gros

fournisseurs capables de satisfaire

leurs desirs. Bien sûr, il n'y aura plus

de différence entre un centre com-



gens : elles peuvent parfois, dans leur explication concrète, diviser les collectivités, exacerber les différences d'approches entre les localités et les gouvernements nationaux, et gêner les acteurs présents des secteurs publics et privés qui tentent eux aussi de favoriser l'intégration.

UN « PROJET » NORD-AMÉRICAIN

Ce que soulèvent les découvertes du Carnegie Endowment, c'est qu'un appui en faveur d'une vision audacieuse du « projet » nord-américain est déjà présent, ou tout au moins envisageable. Ainsi, on croit que les frontières intérieures de l'ALENA cesseront graduellement d'être pertinentes, au point qu'elles pourraient être abolies

Par-delà la frontière canado-américaine : les relations internationales en revue

Les questions frontalières ne se limitent pas à l'espace nord-américain. Elles sont parties intégrantes d'un ensemble d'éléments modelant les relations internationales et la stabilité des rapports entre nations. Voici quelques liens offrant à la fois une perspective extérieure sur la frontière et les relations canado-américaines.

LE 49^e PARALLÈLE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE : <http://artsweb.bham.ac.uk/49thparallel/abtain.htm>

L'Université de Birmingham présente en ligne sa revue d'études canadiennes et américaines *49th Parallel* (le 49^e parallèle). Cette revue multidisciplinaire est un carrefour permettant aux universitaires et chercheurs de publier, d'échanger et de s'informer sur divers aspects nord-américains couvrant la période allant du XIX^e siècle à aujourd'hui. Histoire, politique, relations internationales, culture, littérature, médias et sociologie nord-américaine y sont analysés. Il s'agit d'une source d'information intéressante pour quiconque s'intéresse à la frontière canado-américaine sous un angle multidisciplinaire. De plus, le site Web de la revue *49th*

Parallel offre une sélection intéressante de liens canadiens et américains portant sur l'histoire et les relations internationales.

<http://www.people.virginia.edu/~rjb3v/rjb.html>

Foreign Affairs Online offre une perspective américaine sur les relations internationales. Le site est principalement conçu pour aider les étudiants et chercheurs qui s'intéressent à la question des relations internationales, y compris les rapports transfrontaliers entre les nations, et les affaires étrangères américaines. En outre, ce site offre un index et une liste de liens pour un impressionnant nombre d'organismes américains et internationaux s'intéressant aux conflits régionaux et aux relations internationales. Il est également possible de découvrir de nombreux sites sur le droit international, les droits de l'homme, les données cartographiques et encore plus. Le site se veut aussi un portail vers de nombreux centres d'études et de recherches à l'échelle planétaire. Foreign Affairs Online est avant tout utile aux personnes qui cherchent une source exhaustive de références et de ressources touchant divers aspects des relations internationales.

sans que l'un ou l'autre des pays n'ait à faire de compromis sur la sécurité ou la perception des impôts, par exemple. On prévoit également que, dans les trois pays, le principe de « souveraineté » ne subira que de préjudices réels qu'à des degrés remarquablement infimes, et que la démocratie en bénéficiera.

Le Carnegie Endowment for International Peace publiera les conclusions des recherches sur chacune des frontières visées par le projet. D'ici là, on trouvera le sommaire provisoire du rapport à l'adresse suivante : <http://www.ceip.org>.



Vers une Amérique du Nord sans frontières

IMAGINEZ L'AVENIR

Qu'arriverait-il si nous nous mettions à examiner chaque fonction exercée à la frontière et à dresser une liste de celles qui sont absolument essentielles? Et si nous envisagions le retrait de certaines fonctions (douanes, immigration, etc.) pour les faire exécuter ailleurs qu'aux lignes? Songez à quoi les frontières nord-américaines

« Songez à quoi les frontières nord-américaines pourraient ressembler dans 10 ou 15 ans. Les progrès technologiques et les nouvelles approches de la gestion des risques pourraient rendre désuètes les frontières telles que nous les connaissons présentement et offrir des avantages potentiels aux localités avoisinantes. »

pourraient ressembler dans 10 ou 15 ans. Les progrès technologiques et les nouvelles approches de la gestion des risques pourraient rendre désuètes les frontières telles que nous les connaissons présentement et offrir des avantages potentiels aux localités avoisinantes.

Le 16 juin, le Carnegie Endowment a parrainé le dernier événement du « Self-Governance at the Border Project » à Washington (D.C.). La conférence *Common Borders: North American Border Communities in the 21st Century* a permis de partager les résultats du projet avec un vaste auditoire, notamment des spécialistes en politiques, ainsi que d'autres intervenants, y compris des chercheurs et des représentants de gouvernements centraux, d'organisations communautaires et de médias.

OBJECTIFS DU PROJET

Ce projet international, où intervient l'analyse comparative, est né d'un constat : les grandes décisions touchant la régie des frontières étaient prises dans les capitales nationales sans trop de préoccupation pour les intérêts locaux susceptibles d'être affectés par ces décisions. Ses concepteurs se sont dit que les collectivités de part et d'autre de la frontière avaient des intérêts communs et qu'elles devaient agir conjointement et de manière créative pour se doter de processus et d'institutions favorisant le transfert de responsabilités. Le projet avait donc trois objectifs : 1) mieux comprendre comment les localités

La première phase du projet consistait à répertorier les initiatives de gestion autonome touchant cinq frontières différentes, afin d'en dégager la source et les principaux architectes et d'analyser leurs éléments communs. Au cours de la deuxième phase, deux séminaires régionaux ont eu lieu, l'un concernant la frontière canado-américaine et l'autre la frontière Mexique-États-Unis, pour discuter de ce qui s'y fait, de ce qui pourrait être amélioré et de ce qui pourrait être appliqué ailleurs. Parmi les participants figurent les responsables des grandes initiatives, les leaders communautaires et les gens d'affaires concernés, des chercheurs, ainsi que des fonctionnaires de diverses administrations.

IDENTIFIER LES PRATIQUES EXEMPLAIRES

Le 16 juin, des représentants des trois pays de l'ALENA, de même que des milieux universitaires, des organisations non gouvernementales et du secteur privé (Américain du Nord, Europe et Russie), se sont réunis pour la troisième et dernière phase du projet. Ils ont eu l'occasion d'examiner les résultats des recherches et les conclusions des séminaires, et d'échanger sur les orientations politiques recommandées. Cette rencontre visait à circonscrire les pratiques exemplaires, à trouver des solutions de rechange et à proposer de nouvelles idées pour gérer les frontières en associant les collectivités limitrophes au processus. Elle avait aussi pour but de réfléchir à une redéfinition du concept de frontière pour l'avenir.

Les conclusions d'ensemble du projet suggèrent que les frontières ne sont pas uniquement la manifestation physique la plus évidente du statut d'État et de souveraineté. Elles sont également liées par des priorités stratégiques conflictuelles qui, simultanément, prévoient qu'elles doivent permettre le passage rapide et efficace des personnes et des produits en règle, tout en bloquant de manière sûre les individus indésirables et les produits illicites. La recherche a fait ressortir une autre facette des frontières, généralement ignorée de la plupart des

COUP D'ŒIL VERS L'AVENIR : UN MONDE DE FRONTIÈRES

En ce début de XXI^e, il est peu probable que l'actuelle subdivision en États cède la place à une entité politique universelle unique. Il se peut qu'un contexte global se dessine, dans lequel les personnes augmentent leurs interactions et leurs transactions, et ce, malgré les frontières internationales. Toutefois, il serait faux de penser que cette transformation pourra faire disparaître les États souverains, définis par leurs territoires. Au contraire, la croissance du commerce mondial renforce l'utilité de ces États.

Mark Zacher,

Professeur,

Université de Colombie-Britannique

Pour plus d'informations sur les frontières internationales, veuillez consulter : Mark Zacher, « The International Territorial Order: Boundaries, the Use of Force, and Normative Change », *International Organization*, à paraître en 2000.

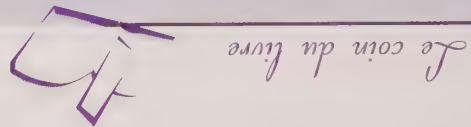


Les lignes du puzzle s'estompent une fois que l'on comprend que les frontières interétatiques séparent les États, mais aussi qu'elles les unissent. Deux États qui acceptent leurs frontières communes seront mieux en mesure de coopérer afin d'assurer la sécurité et le bien-être de leurs populations; de plus, les transactions économiques internationales ne peuvent avoir lieu sans une structure politique et juridique. Des unités politiques qui imposent des normes et des règles sont essentielles à des relations sociales et économiques internationales fructueuses. Ces unités sont les États, et il est difficile de leur imaginer pour un proche avenir un substitut.

arbitrairement les frontières, c'est redéfinir les populations et leur entité politique.

LE PUZZLE MODERNE : LA LÉGITIMITÉ DES FRONTIÈRES

La différence entre avant 1945 et après 1945, c'est non seulement la légitimité des États souverains existants, mais aussi de leurs frontières. En d'autres termes, dans l'établissement de l'ordre politique mondial, on accorde de plus en plus d'importance à la nation civique, et non à la nation ethnique. Dans la période qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, on assiste à un courant selon lequel le respect des frontières interétatiques est un avantage pour tous. Aujourd'hui, les États respectent davantage qu'avant les territoires et les identités de chaque État. On se pose alors la question suivante : pourquoi parle-t-on tellement aujourd'hui de l'inadaptation des frontières dans un monde où les biens, l'information et les



La dérive médio-atlantique

« Les États-Unis exercent, au grand dam des nationaux canadiens, une attraction formidable sur leur pays. L'influence culturelle américaine, manifeste depuis des générations, traduit bien cette réalité et celle-ci, selon toute vraisemblance, ne devrait pas fléchir au cours des prochaines décennies malgré les protections culturelles inhérentes à l'Accord de libre-échange de 1988.

[...] Sur le plan politique, l'influence des États-Unis sur le Canada et le Québec apparaît non négligeable, et ce, en dépit du fait qu'il s'agit, incontestablement, du domaine pour lequel les différences entre les deux pays sont plus prononcées. Qu'il suffise de rappeler, en matière de politique intérieure, l'adoption de diverses

pratiques (caucus, conventions électorales, débats télévisés, etc.) tout au long du XX^e siècle. L'influence constante des États-Unis au nord du 49^e parallèle se confirme aussi dans le domaine de la politique extérieure : certaines attitudes isolationnistes et internationalistes du Canada au cours de ce siècle, par exemple, démontrent nettement la pénétration des idées ou à tout le moins le poids des pressions américaines. »

Bernard Lemelin, « Au-delà de l'américanisation culturelle : les influences politiques et économiques des États-Unis sur le Canada et le Québec, 1867-1988 », dans *Variations sur l'influence culturelle américaine*, Florian Sauvageau (ed.), Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1999, pp. 112-113.

Chroniqueur invité

Réflexions sur les frontières interétatiques

LE CHANGEMENT DES FRONTIÈRES, LE CHEVAUCHEMENT DES JURIDICTIONS

Beaucoup de questions se posent aujourd'hui au sujet de l'avenir des territoires, il est donc utile de jeter un bref coup d'œil sur l'évolution de l'ordre international. La vie politique n'a pas toujours établi un

système de frontières inter-nationales bien délimitées : l'Europe médiévale et l'Afrique pré-coloniale fonctionnaient quasiment sans frontières. La carte du monde ne ressemblait pas encore à la mosaïque colorée que nous connaissons. Il n'y avait pas de « souveraineté exclusive », étant donné que l'autorité sur les territoires changeait. Le monde était plein d'identités juridiques qui se chevauchaient. Un individu était le sujet de plusieurs autorités en même temps, dans des juridictions dont les limites, souvent, n'étaient pas claires.

COUP D'ŒIL SUR LE PASSÉ : DE LA WESTPHALIE À L'ÈRE DU COLONIALISME

On fait souvent remonter la naissance du système interétatique moderne et des frontières internationales au Traité de paix de Westphalie de 1648. Le passage de l'ère médiévale à l'ère moderne, sur le plan politique, s'est fait par l'édification d'États territoriaux consolidés et délimités. À l'origine, la légitimité des frontières interétatiques était basée sur le principe de la dynastie : le territoire étatique était la propriété exclusive de familles.

Suite à la signature du Traité de Westphalie, les règles concernant la gouvernance des territoires étaient basées sur la succession, le mariage, la guerre, la conquête, la colonisation et l'achat. Dans cet ordre international contrôle par des dynasties, la carte du monde que nous connaissons a été établie. Ce n'est qu'au XVIII^e siècle que les frontières

« ...les frontières interétatiques
séparent les États, mais [...] les unissent [aussi]. Deux États qui acceptent leurs frontières communes seront mieux en mesure de coopérer afin d'assurer la sécurité et le bien-être de leurs populations... »

des autochtones. Étant donné que les colonies étaient beaucoup plus diversifiées culturellement que la plupart des autres juridictions, les frontières qui les délimitaient avaient plus que jamais un caractère juridique.

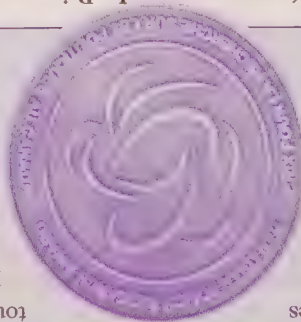
LA MONTÉE DES NATIONALISMES

Le XIX^e siècle et le début du XX^e siècle ont été marqués sans contredit par la montée des nationalismes. Le nationalisme signifiait qu'un territoire appartenait à un groupe national et qu'il était mal de s'approprier la terre d'une nation. Mais le nationalisme a aussi amené certains groupes à se séparer de leurs compatriotes ethniques vivant dans d'autres États ou à s'unir à eux. L'ère du nationalisme était une ère où les frontières étaient définies en fonction de la nation, ce qui a produit une grande instabilité internationale et une remise en question de la volonté de vivre dans un monde de nations ethniques.

Depuis plus d'un siècle, lorsqu'on parle de nations, on parle surtout de « nations civiles » et non de « nations ethniques ». Les personnes habitant dans une nation civile ont une « nationalité politique », ce qui signifie qu'elles sont citoyennes du même État et sujets du même gouvernement. Beaucoup d'États ont une population qui a, en majorité, la même appartenance ethnique, mais la plupart des États qui sont issus de la décolonisation ont une population multiculturelle. Ce multiculturel ne change en rien la légitimité des frontières, qui définit les populations en terme d'entité politique, sans souci des diversités culturelles. Modifier

Prix pour la recherche sur les politiques au Canada

Le Secrétaire de la recherche sur les politiques a l'honneur de vous annoncer sa deuxième remise de prix annuelle, qui honore et récompense des personnes de talent travaillant à produire et à diffuser des travaux de recherche sur les politiques. Voici votre chance de souligner le travail de collègues qui excellent dans la promotion et l'utilisation de la connaissance



tout en favorisant l'élaboration des politiques publiques. Les candidats peuvent provenir d'une université, d'un groupe de réflexion, d'un organisme non gouvernemental. Cette année, trois nouveaux prix s'ajoutent à ceux de l'an dernier, pour un total de six catégories :

- Le Prix pour une carrière exceptionnelle récompense le leadership parmi les chercheurs en politiques.**
- Le Prix des médias récompense l'excellence dans l'analyse et la communication de la recherche sur les politiques.**
- Le Prix Suzanne Peters pour la mobilisation des citoyens récompense ceux et celles qui ont contribué à donner une voix aux Canadiens dans le processus des politiques publiques.**
- Le Prix pour la transmission du savoir récompense les contributions novatrices à l'intégration et à la diffusion de la recherche sur les politiques.**
- Le Prix pour contribution exceptionnelle à la recherche récompense des recherches de haut calibre dans le domaine des politiques.**
- Les Prix étudiants récompensent la nouvelle génération de chercheurs qui ont démontré leur capacité de participer à l'élaboration des politiques publiques.**

Pour connaître nos critères d'admissibilité ainsi que les modalités et les dates limites établies pour les mises en candidatures, veuillez visiter notre site Web à l'adresse suivante : <http://recherchepolitique.gc.ca/awards-prix/main-f.htm>.



DATE	ACTIVITÉS
14 SEPTEMBRE 2000	Transformation des familles et implication pour la cohésion sociale Le troisième atelier de l'année 2000 sur la cohésion sociale, organisé conjointement par Justice Canada et Santé Canada, traite des conséquences des transformations profondes récentes des familles sur le bien-être des enfants canadiens. Pour explorer cette question, les conférenciers utiliseront l'information contenue dans l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes, dans l'Enquête sociale générale sur la famille et les amis et dans l'Enquête sur les finances des consommateurs. Pour plus de renseignements, veuillez communiquer avec Michael MacKinnon par courriel à l'adresse m.mackinnon@prs-srp.gc.ca .
22-25 OCTOBRE 2000	La frontière Canada-Etats-Unis : une réalité changeante Parrainée par le gouvernement du Canada, cette conférence se penchera sur les questions politiques et disciplinaires liées à la frontière canado-américaine, comme les questions transfrontalières, de commerce électronique, d'échanges, de culture, d'environnement et de sécurité. La conférence aura lieu à l'hôtel Waterfront Centre à Vancouver, la veille, Statistique Canada organisera des ateliers d'information statistique. Pour plus de renseignements, veuillez communiquer avec Roger Roberge à l'adresse r.roberge@prs-srp.gc.ca . Vous pouvez aussi visiter le site Web du PRP à l'adresse http://policyresearch.gc.ca .

30 NOVEMBRE - 1^{ER} DÉCEMBRE 2000
Conférence nationale de recherche sur les politiques
Le Secrétaire de la recherche sur les politiques est heureux de présenter *canada@lemonde*, la troisième conférence annuelle de la recherche sur les politiques. Elle aura lieu à l'hôtel Westin à Ottawa, et comportera des séances plénières, des conférenciers, des communications sollicitées et des communications offertes.



Mot de la directrice exécutive

Revenons à nos moutons !

« La mondialisation est pour nous ce que la Grande Crise, l'industrialisation, la politique nationale et la mise en place de l'État providence ont été pour les fonctionnaires qui nous ont précédés. Bref, elle constitue le principal défi de la fonction publique de notre génération. »

Mel Cappe, greffier du Conseil privé
Extrait du discours « Fonctionnaires sans frontières : évoluer à la vitesse de l'intérêt public » prononcé le 31 mai 2000 devant les membres de l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada

En fait, les frontières sont ces lieux où les questions stratégiques issues de la mondialisation font surface et convergent. Les priorités qui se font concurrence doivent être soupesées et équilibrées pour maximiser les bénéfices émanant des flots transfrontaliers et accroître la protection contre les dangers. Cependant, ce qui rend le domaine des politiques si intéressants, c'est la possibilité de repenser d'anciens modèles et de repartir sur de nouvelles bases. Dans certaines régions d'Europe, les spécialistes de l'élaboration des politiques délaissent les approches traditionnelles dans des domaines comme l'immigration, le développement régional et la transformation des frontières « physiques » en frontières « virtuelles ». En Amérique du Nord, les priorités de recherche et le débat politique portent sur les thèmes du transport, la migration des individus et la sécurité publique.

Nous devons chercher à approfondir nos connaissances de la frontière canado-américaine et du potentiel qu'elle recèle. Pendant plus d'un siècle, elle a été un modèle pour les pays du monde entier. Pour poursuivre sur cette lancée, nous devons nous ouvrir aux nouvelles idées et relever le « grand défi qui se pose à notre génération ».

Laura A. Chapman

Laura A. Chapman,
Directrice exécutive,
Secrétariat de la recherche
sur les politiques

Pour poursuivre la réflexion sur le sujet, vous pouvez participer à la conférence « La frontière Canada-Etats-Unis : une réalité changeante », qui se déroulera du 23 au 25 octobre 2000, à l'hôtel Waterfront Centre, à Vancouver, Colombie-Britannique.

Si la mondialisation tisse des liens plus étroits que jamais entre les nations, c'est aux frontières que ces liens sont mis à l'épreuve. Les principes de la souveraineté se heurtent à cet endroit aux impératifs de la mondialisation, posant ainsi un défi pluriel aux régimes de la gouvernance et de l'élaboration des politiques. Ces impératifs se font sentir nulle part aussi intensément qu'au point de rencontre culturelle, sociale et économique sans doute le plus complexe au monde : la frontière canado-américaine.

Malgré l'importance que revêt le 49^e parallèle dans le bien-être des Canadiens et des Américains, la frontière a parfois été considérée comme un élément secondaire dans l'élaboration des politiques. Cela témoigne sans doute d'une réelle collaboration. On pourrait croire qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter. Toutefois, à mesure que la mondialisation et l'intégration nord-américaine progressent, les interactions et les liens entre les régimes économique, social et culturel des deux pays risquent de subir de plus en plus de pressions. Les défis stratégiques sont impressionnants et touchent divers domaines allant de la croissance fulgurante des échanges commerciaux le long des axes Vancouver-Seattle, Niagara-Buffalo et Windsor-Détroit, à la sécurité alimentaire, en passant par la

leur ensemble.

Il est nécessaire de faire place aux nouvelles idées pour repenser la frontière canado-américaine en fonction du XXI^e siècle. Considérons les questions stratégiques suivantes riches de possibilités :

- Quel est le sens du mot frontière dans un monde éventuellement sans frontières?
- Quand le Canada et les États-Unis devraient-ils harmoniser leurs politiques frontalières? Pourrait-on établir une frontière continentale? Comment pourrait-on favoriser et promouvoir les interactions et les intérêts socio-économiques naturels dans les régions frontalières?
- À quoi ressemble la frontière dans le cybermonde?



Bienvenue!

Il ne fait aucun doute que la frontière canado-américaine joue un rôle important dans les relations nord-américaines. Les frontières internationales sont un concept politique central qui définit l'espace économique, social et culturel dans lequel les gouvernements élaborent et appliquent des politiques et dans lequel nous vivons.

La frontière nous aide à nous définir en tant que Canadiens. C'est aussi un point de convergence pour les politiques en matière de sécurité et de commerce; comment encourager la circulation des biens et des personnes tout en veillant à la protection des citoyens canadiens et américains? Le débat concernant l'avenir de la frontière

La transformation mondiale : politique, économique et culturelle

« ... la fin du XX^e siècle est marquée par une série importante de nouveaux problèmes frontaliers. Nous vivons dans un monde où les destins se recoupent et où l'interdépendance des pays est plus forte que jamais auparavant, ce qui donne naissance à de nouveaux problèmes frontaliers. Dans le passé, bien sûr, les États-nations réglaient principalement leurs différends frontaliers en invoquant la raison d'État et en utilisant au besoin des moyens coercitifs. Mais cette logique basée sur la puissance est particulièrement inappropriée pour résoudre les nombreuses questions complexes (de la réglementation de l'économie à l'épuisement des

Réflexion

« La viande de bison a le même goût des deux côtés de la frontière »

Sitting Bull,
chef des Sioux,
qui séjourna au Canada à la
suite de la bataille de Little
Big Horn, 1876.

Dans le prochain numéro !

ressources et à la dégradation environnementale) qui engendrent, apparemment à une vitesse toujours plus grande, un entrelacement des « destins nationaux ». Dans un monde où les États puissants prennent des décisions pour leur propre peuple comme pour les autres, et où les forces et les acteurs internationaux traversent en tous sens les frontières, des questions comme le partage et le fondement des responsabilités sont difficiles à résoudre. » [Traduction]

David Held, *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*, Stanford, Stanford University Press, 1999.

Chaque individu n'est pas nécessairement directement touché par la criminalité. Cependant, celle-ci affecte la société civile et le bien-être collectif. Le prochain numéro de *Horizons* se penche sur la criminalité au Canada et ses impacts sur les politiques publiques, notamment la criminalité internationale et transfrontalière, la justice réparatrice, les mesures alternatives au système judiciaire, la criminalité chez les jeunes, la répression et la prévention du crime, l'application de la loi et la sécurité nationale. Si vous connaissez des recherches ou programmes susceptibles d'intéresser les lecteurs, veuillez communiquer avec p.morin@prs-srp.gc.ca ou d.wolfish@prs-srp.gc.ca, ou appelez au (613) 947-1956.



POLICY RESEARCH INITIATIVE HORIZONS

EMERGING DEVELOPMENTS AND KNOWLEDGE IN PUBLIC POLICY RESEARCH

In this issue

Crime and Public Safety

Executive Brief	2
Upcoming Events	5
Network Columnist	
Improving Our Knowledge of Victimization and the Impacts of Crime	4
Newsletter Note	6
Guest Columnist	
Trusting Information Age Security	8
Eyewitness	
E-Markets: Enabling E-Growth World Wide	10
Eyewitness	
The International Politics of Responsibility	11
Network Columnist	
Public Safety in a Digital Age	12
Canadian Connections	16
Cyberzone	17
Guest Columnist	
Community Crime Prevention	18
Research Brief	20
Across Canada	21
Eyewitness	
Expanding Horizons: Rethinking Access to Justice in Canada	25
Eyewitness	
Can Restorative Justice mend Strained Relations?	24
Bookmark	25
Did You Know?	26

Welcome!

This issue examines public safety and crime in Canada, including crime prevention, complementary alternatives to the conventional judicial system and law enforcement. The issues of public safety and crime extend far beyond the judicial system itself. Dialogue on public safety encompasses legal, social, economic and cultural

aspects. What's more, the explosion of information technology has given rise to new types of crime in a virtual world that is all too real for its victims.

It is often said that crime is a symptom of deeper societal failures and problems. Understanding and addressing these systemic issues

means drawing on a broad range of individual, community, national and international assets and approaches, including the varied insights of different disciplinary perspectives. This issue of *Horizons* is intended to profile a cross-section of ideas and findings that may inform policy directions.

Hack Attack(s)

"70% of Fortune 500 companies surveyed by Computer Security Institute (US) experienced at least 1 security breach on their computers in 1999. The Intrusion Detection Study (summer 1999 in 6 federal government departments) identified 80,000 alarms, 500 malicious incidents and 55 actual attempts to get access, (and) 19 serious attacks."

For more information, see: Royal Canadian Mounted Police, *Environmental Scan 2000*, p. 44. Available at: <http://www.rcmp-grc.gc.ca>

A Safer Gun?

"Biometric identification emerging as more effective means of authentication

- based on fingerprints, face or voice identification
- White House and Smith & Wesson signed agreement in March 2000 that paves way for personalized gun – can only be fired by owner – to be on market in 3 years
- Mytec Technologies Inc. of Toronto supplying scanning device to unlock weapon by recognizing owner's fingerprint"

For more information, see: Royal Canadian Mounted Police, *Environmental Scan 2000*, p. 43. Available at: <http://www.rcmp-grc.gc.ca>

Policy Reflections

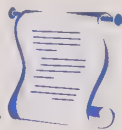
"...while we proclaim 'access to justice' as a goal, what we really mean is 'access to law.'"

Roderick Macdonald,
President of the Law
Commission of Canada,
*Expanding Horizons:
Rethinking Access
to Justice in Canada*,
March 31, 2000.

Next Up!!!

Globalization, and the interdependence it creates, pervades Canadian public policy. The next issue of *Horizons* will highlight the research and findings of the national policy research conference, canada@the.world.ca, and the Canadian Policy Research Awards. Of particular focus will be Canada's role and place in an interdependent world.

Executive Brief



Beyond Crime and Punishment

The issues of crime and public safety have a direct impact on Canadians. As globalization deepens, odds are that this impact on citizens will manifest itself in increasingly varied ways.

For example, the development of technology and communication networks has led to new public safety concerns, such as computer hacking, which challenge current national legislative frameworks. Closer to home, the growth of private security measures, such as gated communities, vividly shows citizens' concerns for their physical safety. While the seemingly growing incidence of international corruption and crime has had major repercussions on the spread and distribution of economic prosperity and market stability.

With this context in mind, the capacity of Canadian and international institutions needs to be closely examined to ensure that they are up to the task at hand. Beyond launching a fresh debate on public safety, these new threats can shake citizens' confidence in existing institutions.

Crime is one of many challenges affecting the health and direction of civil society. Citizens count on the ability of our institutions to prevent crime and provide safety. Their doing so is essential to social cohesion. Only by addressing the root causes of

criminal activity, and not just the overt symptoms of crime, will it be possible to strengthen citizens' confidence and trust while also ensuring their safety. Trust is

"In the past, the issues of crime and public safety have been dealt with mostly through law enforcement and criminal justice. This one-dimensional approach, centred mainly on the symptoms of crime, must be complemented by new tools and new visions to meet citizens' expectations in light of the new global challenges affecting them."

the glue of civil society — a powerful enabler of prosperity and a high quality of life. The relationship of trust that exists between society and private and public institutions is essential to our nation's success. We ignore threats to it at our peril.

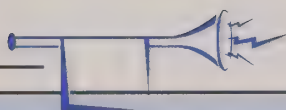
The complexity of the threats to human safety requires strategic and prospective research in order to help institutions to more effectively face these challenges and continue to be worthy of citizens' confidence. For instance, the multidisciplinary approach used in the PRI's Social Cohesion Network and Global Challenges and

Opportunities Network (GCON) has yielded insight into crime- and safety-related issues, in particular alternative crime-prevention approaches and the management capabilities of our national and international institutions. The research results achieved through this innovative multidisciplinary approach will be available shortly and will be the subject of discussions during the upcoming national policy research conference canada@theworld.ca.

In the past, the issues of crime and public safety have been dealt with mostly through law enforcement and criminal justice. This one-dimensional approach, centred mainly on the symptoms of crime, must be complemented by new tools and new visions to meet citizens' expectations in light of the new global challenges affecting them. The goal is to develop policies that meet the multiple challenges posed by crime, while also promoting public safety and earning the continued trust of citizens.

Laura A. Chapman,
Executive Director,
Policy Research Secretariat

Upcoming Events



DATE	EVENTS
NOVEMBER 8, 2000	<i>ISUMA: Canadian Journal of Policy Research</i> , Second Issue (Early Childhood Development – Toronto Launch) – Les Presses de l'Université de Montréal and the Policy Research Secretariat are pleased to co-host the launch of the second issue of <i>ISUMA: Canadian Journal of Policy Research</i> on November 8 at the Children's Own Museum from 5:30 to 7:00 p.m. Presentations and discussions will take place with guest speakers Dan Offord, McMaster University, Allen Zeesman, Applied Research Branch of Human Resources Development Canada and David Thompson, Children Secretariat, Government of Ontario. For more information, please contact Chris Gregory at c.gregory@prs-srp.gc.ca or consult the PRI web site at http://policyresearch.gc.ca .
NOVEMBER 9, 2000	<i>ISUMA: Canadian Journal of Policy Research</i> , Second Issue (Early Childhood Development – Montréal Launch) – Les Presses de l'Université de Montréal, l'Institut de la Statistique du Québec and the Policy Research Secretariat are pleased to co-host the launch of the second issue of <i>ISUMA: Canadian Journal of Policy Research</i> on November 9 at the Sainte-Justine Hospital from 5:00 to 7:00 p.m. Presentations and discussions will take place with guest speakers Yvon Fortin, Institut de la statistique du Québec, Richard Tremblay, Groupe de recherche sur l'inadaptation sociale chez l'enfant and David Fransen, Centre for Healthy Human Development, Health Canada. For more information, please contact Patrick Morin at p.morin@prs-srp.gc.ca or consult the PRI web site at http://policyresearch.gc.ca .
NOVEMBER 14-17, 2000	Fifth International Metropolis Conference – This fifth conference organized by the Metropolis International Secretariat will take place at the Pan Pacific Hotel and the Vancouver Convention and Exhibition Centre. This year's conference will include discussions among senior policy-makers, leading academics and non-governmental actors through plenary sessions and workshops. Topics include social, cultural and economic capital; creating opportunity; managing gateways and change; and investing in the future. For more information, please see their web site at: http://international.metropolis.net/events/vancouver.index_e.html .
NOVEMBER 30- DECEMBER 1, 2000	National Policy Research Conference canada@theworld.ca – The Policy Research Secretariat is pleased to host its third annual conference canada@theworld.ca . This year's event is featuring a day of pre-conference technical workshops organized by Statistics Canada on November 29. In addition, the agenda includes workshops and panel discussions, inviting the participants to explore both Canada's emerging role in global society and the impact of global interdependence on Canadian public policy. Themes include adapting to change, realizing opportunity, securing risks and belonging. The conference will take place at the Westin Hotel and Ottawa Congress Centre in Ottawa. For more information, please see http://www.theworld.ca or contact us at canada@theworld.ca .
NOVEMBER 30, 2000	Canadian Policy Research Awards Dinner – Recipients of the Canadian Policy Research Awards will be honoured at a special dinner being held at the Westin Hotel. These prizes celebrate the innovative thinking of talented individuals and groups who have worked to create and disseminate policy research knowledge. For more information, please contact Roger Roberge at r.roberge@prs-srp.gc.ca or see the PRI web site at http://policyresearch.gc.ca .

Network Columnist

Improving Our Knowledge of Victimization and the Impacts of Crime

UNDERSTANDING VICTIMIZATION

The role of information on victimization and the impacts of crime is becoming more important in criminal justice policy development, particularly in the areas of organized crime and transnational

National Strategy on Community Safety and Crime Prevention supports community initiatives, which address root causes of crime and victimization. The Policy Centre for Victims' Issues within Justice Canada works to

surveyed police, government (e.g., tax revenue), industry and other sources of data, including expert opinions, to identify and gauge a number of impacts: economic (e.g., loss of personal or public funds); social-political (e.g., impacts on vulnerable groups, effects on public attitudes, foreign policy linkages); environmental impacts; health and safety (e.g., health issues associated with illegal drug use); and violence generation (the level of violence associated with each kind of offence or activity).

"There is still little consensus on how to measure and track the scope of the organized and transnational crime problems, and how to assess specific dimensions of impact in a consistent and reliable way. Analytical tools that are required have not yet been fully developed."

crime. This arises from a need to demonstrate the effects of organized and transnational crime on individual Canadians and their communities. We talk, for example, of the impacts of drug trafficking on public health, of elderly persons victimized by fraudulent telemarketers, of women victimized by international criminals trafficking in human beings, and of the implications of child pornography on the Internet.

There has been a great deal of innovation in criminal justice policy and programs over the past 10 years that relates to crime prevention, community impacts and victimization. The federal government works with provinces and territories to implement policies and programs to prevent crime and to respond to the needs and concerns of victims of crime. The

address victims' issues and to help ensure that the perspective of victims of crime is considered in the development of policies and legislation. Community policing, with a focus on involving community members in defining problems and solutions at the local level, has been a priority for the RCMP and police forces across the country for some time.

IMPACTS OF ORGANIZED CRIME

In 1998, the Department of the Solicitor General of Canada released highlights of the *Organized Crime Impact Study*. The Study was a first attempt to grapple with the question of the seriousness of organized crime, considering such offences as drug trafficking, money laundering, contraband smuggling, trafficking in hazardous waste and the production of counterfeit goods. It

The Study showed that organized crime has broad and significant impacts. The concepts it developed are valuable references in the ongoing debate on questions related to impact and victimization and the appropriate approaches for measuring the scope of the problems at hand.

MEASURING IMPACTS

The Department of the Solicitor General, the Canadian Centre for Justice Statistics, the RCMP and Justice Canada, in concert with provincial and territorial governments and the police community, are exploring options for the development of a national data collection framework for organized crime and a range of impact assessment methodologies. There is, however, little consensus on how to measure and track the scope of organized and transnational crime problems and how to assess specific dimensions of

impact in a reliable way. Analytical tools that are required have not yet been fully developed. Nonetheless, data on the impacts of crime and dimensions of victimization can be applied to a number of purposes:

- **Priority Setting:** Impact data, basic statistics and trend analysis assist in deciding what issues require priority attention and what resources are needed in policy development and program implementation.
- **Legislative Development:** Impact and victimization data can be valuable in drafting legislative proposals not least by providing a focus on the needs and interests of both general and specific constituencies. Equally, the courts now look for solid analysis and data in their consideration of legislation against the requirements of the *Charter of Rights and Freedoms*.
- **Performance Measurement:** Developed concepts of victimization, operationalized through impact assessment and trend analysis, assist in defining program objectives and are vital for performance evaluation.
- **Citizen Engagement:** Consistent with community policing and citizen-centered service, an informed public is better able to participate in the definition of community problems and in crafting community-

based solutions. Information and data on impact and victimization can assist communications and consultation activities involving the public. Likewise, general awareness of the scope and impacts of crime in our communities assists in building public support for government policy directions.

Current discussions among federal and provincial officials regarding organized crime have confirmed that a broad concept of victimization needs to be adopted to meet the four purposes sketched above. This conclusion was also reflected in discussions among federal departments participating in the Transnational Crime Working Group of the PRI Global Challenges and Opportunities Network.

INCLUDING AND BEYOND COMMUNITIES

Personal victimization is at the core of any concept of impact. It allows us to focus on the effects that organized crime and transnational crime have on individuals and their communities. In addition to this, the policy development process needs to consider broader concepts related to victimization, for example, the notion of the environment or the economy as the "victim", how society at large can suffer from organized and transnational crime, and possible effects related to governance and public institutions.

This allows for a more systematic assessment and articulation of the public policy relevance and implications of various manifestations of crime.

The focus on victimization and impact issues is intensifying in the organized crime and transnational crime areas. A multi-sectoral approach is required to address the complex crime and public safety issues we face. Criminal justice data is one source of information. Data related to trade, demographic shifts, consumer behaviors, labour and migration patterns and other issues need to be reviewed to identify ways to shed more light on the incidence and impacts of crime. Private sector information, such as corporate information on frauds, can play an important role in the analytical process. As noted above, input from community-based and voluntary groups is essential in problem definition and the development of local solutions. Equally apparent is the utility of comparative analysis of jurisdictions across Canada and of other countries. These are some of the key questions and opportunities in developing a long-term research agenda on organized crime and transnational crime issues.

Jamie Deacon
 Director,
 Solicitor General Canada

Highlights of the *Organized Crime Impact Study* are available at <http://www.sgc.gc.ca>.

Newsletter Note

Speaking With One Voice RCMP Launches Initiative To Help Community Justice Forums Share Experiences

Across Canada, more and more offenders own up to their guilt in front of a community justice forum instead of facing a traditional court. The RCMP has recently launched an initiative to help Community Justice Forums (CJF) groups share common experiences and enhance the new relationships that result between communities and the police.

"Restorative justice sits solidly within the RCMP's community policing philosophy," says Dr. Don Loree, in charge of the Research and Evaluation Branch of Contract, Community and Aboriginal Policing Services (CCAPS). "We have held a number of cross-Canada meetings to look at ways to ensure [this approach to justice] is used effectively. We want to encourage communities to work with us and take responsibility for CJF programs."

The cross-Canada meetings were first directed at commanding officers, Criminal Operations Officers and other senior members to generate awareness in this alternative approach to justice. "The last one we held was aimed at inspectors, sergeants and constables. We shared problems and best practices by video conference and teleconference."

Many current examples of restorative justice are coming out of aboriginal communities, but the concept applies in any culture, Loree stresses. "We would encourage restorative justice wherever possible," he says. "As the Commissioner said in his 1998 directional statement, it is applicable in any situation." In addition, while CJF programs often target first-time young offenders, Loree feels the approach

could work for all ages "and potentially any offence, depending on the views of the victim, the Crown and the prosecutors."

The RCMP strategy includes introducing CJF concepts to cadets at the Training Academy at Depot, and to other groups within the Force. "We have a training team which includes people from

"We would encourage restorative justice wherever possible. While CJF programs often target first-time young offenders, the approach could work for all ages and potentially any offence, depending on the views of the victim, the Crown and the prosecutors."

– Dr. Don Loree

Human Resources. We want to ensure consistency in training and we will explore the possibility of accreditation as well."

Police and community groups outside the RCMP are also getting in on the action. After receiving RCMP training in community justice forums, police officers at the Carleton Place Ontario Provincial Police detachment outside of Ottawa produced their own manual which they are sharing with interested parties.

"I think the concept is catching on," Loree says, "although it's slow." One impediment could be different levels of jurisdiction, whether municipal, provincial, territorial or federal, that affect and are affected by restorative justice. Still, Loree says Nova Scotia and British Columbia are two provinces where

the concept is doing very well. He himself belongs to a group with representatives from government and the judiciary that is looking at jurisdictional and other issues concerning CJF from a broad national perspective.

Dr. Jharna Chatterjee, another CJF advocate in CCAPS, launched a newsletter for CJF groups across all divisions following the teleconferences. The fledgling publication, named the *RCMP Community VOICE*, is designed to help members and non-members communicate ideas and discuss issues surrounding community justice forums. *VOICE* stands for Victim-Offender Interaction in Community for Equity. Chatterjee is also conducting research and evaluation of CJF initiatives.

Of the two reports that Chatterjee has completed so far, the first focuses on the effectiveness

of the RCMP's restorative justice training workshops, and the second on the CJF facilitators' and participants' views.

Results to date showed satisfaction among CJF facilitators and participants. Offenders found the process very fair, Chatterjee says, and they said the CJF showed them the impact of their wrong actions and motivated them to undo the harm. Victims said they were willing to give offenders a second chance and were less fearful of being victimized again. A majority of participants stated that justice was done, she reports, and they would choose CJF instead of the court if faced with the same situation again.

This article by **Brenda Zanin** was originally published in June 1999 by *Pony Express*, the newsletter of the RCMP.

2000 National Policy Research Conference

✦ The Policy Research Initiative's third national conference features more than 50 workshops, panel discussions and plenaries, as well as a day of technical workshops.

✦ Examine Canada's emerging place in a global society through the themes **adapting@change**, **realizing@opportunity**, **securing@risk** and **belonging@canada**.

✦ Don't miss this unique opportunity to join researchers from government, academia and the private sector to exchange ideas on Canada's place in a global society.

✦ For registration information and conference updates visit **www.theworld.ca**, e-mail us at **canada@theworld.ca** or call **1-877-962-2800** extension 257.

November 30 to December 1, 2000

Westin Hotel and Ottawa Congress Centre, Ottawa, Ontario

Technical Workshops — November 29, 2000

canada@theworld.ca



Policy
Research Recherche sur
les politiques

Canada

Guest Columnist



Trusting Information Age Security

TRUSTING TRANSACTIONS

In Francis Fukuyama's *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, trust is seen as a decisive factor in ensuring economic prosperity. Societies that have trusted market and social relations, such as Canada, the United States and Japan, prosper; those that do not, such as Russia's "kleptocracy," are left behind.

Market transactions are founded on trust. Canadian history has shown that the currency of exchange, whether it is wampum, the playing card money of New France or beaver furs, is less important than the trusted relationship in which the transaction takes place.

Fast forwarding to the information age, there is little doubt that trusted and secure electronic marketplaces are essential to realizing the benefits of electronic transactions, such as purchase order processing, the transmission of credit card information and remote access transactions. Buyers and sellers must have the same high level of confidence in ether-based transactions as they do when the transaction takes place face to face. If they do not, both sides will simply avoid those parts of e-world that they do not consider safe.

INTERNET SECURITY: THE ESSENTIALS

Five building blocks of security for Internet transactions have been identified:

1. *Confidentiality* ensures that information is not disclosed to unauthorized parties;
2. *User Authentication* ensures the parties involved in the transaction are who they say they are;
3. *Access Control* ensures that only authorized persons can access certain electronic information;
4. *Data Integrity* ensures that data has not been modified or tampered with during transit, from the time it left the originator to the time it reached the recipient; and,
5. *Non-Repudiation (User Accountability)* ensures that neither party can revoke or deny their role in the transaction or make false claims about posing or accepting an offer.

In order to realize the great potential of the information age, governments and the private sector have been working to create comprehensive and viable Public Key Infrastructures (PKI). These infrastructures support a common set of security services, enabling seamless, transparent and trust-

worthy electronic transactions for users through a combination of algorithms, protocols and derived tools for communications. A digital signature, the electronic equivalent of a mechanical "wet" signature, is a fundamental electronic commerce feature that requires a PKI. Like the Internet, PKI started within governments and has moved swiftly to internal corporate communications and now business-to-business transactions. The technology is just now being applied to business-to-consumer and government-to-citizen products and services.

In these efforts, credit is due to the Government of Canada for taking a leading role among governments in the creation, use and adoption of this technology through:

- the joint establishment (with the US Federal Government) of comprehensive security standards such as FIPS 140-1;
- the establishment of the Treasury Board PKI Task Force; and,
- the Government of Canada's Certification Practice Statement, which is recognized as a model worldwide and greatly influenced the US federal model and models being employed in China, Japan and Europe.

Significant market spin-offs from Canada's trail blazing role have accrued in the form of first-mover advantages. It was the Government of Canada's collaborative research study with Nortel Networks in 1992 that led to the creation of **Entrust Technologies**, which has become a recognized global market leader in solutions that bring trust to e-business. PKI products and services are maturing rapidly. They are increasingly offered in the form of tailored, individualized services to companies and governments. We are now at a point where trusted relationships are possible in virtual marketplaces that are no different than those in the physical equivalent. This has enormous benefits, not only for Canadian business, but also for Canadian consumers, who, perhaps for the first time, will have choice and convenience regardless of geographic location.

WHAT ABOUT THE LEGAL ASPECT?

Legal recognition of the use of PKI and its support of digital signatures is advancing quickly. Some activities include:

- *UN Model Law on Electronic Commerce*¹ is intended to advance the legal standing

of electronic commerce by removing barriers to computer-based trade;

- *Uniform Commercial Code (UCC)*² has an illustrative list of security procedures that tend to support public-key security. Many jurisdictions

"We are now at a point where trusted relationships are possible in virtual marketplaces that are no different than those in the physical equivalent. This has enormous benefits, not only for Canadian business, but also for Canadian consumers, who, perhaps for the first time, will have choice and convenience regardless of geographic location."

and US states have moved to give legal effect to electronic documents through digital signature legislation; and,

- *Bill C-54*³ is designed to support the delivery of electronic service by protecting personal information that is collected, used or disclosed in certain circumstances and by providing for electronic means to com-

municate and record information on transactions.

The legislation is designed to be technology neutral and is expected to be applied to new technology as it develops. For example, sometime in 2003 the crossover will occur whereby more users will be Internet connected through cell phones than personal computers, and a lot of electronic commerce will in fact be mobile commerce, or e-commerce conducted through cell phones and other mobile computing devices.

Both private and public sector service providers need to further develop their e-service models by providing Canadian consumers and citizens with ubiquitous e-market products and services. This can only be done if businesses and governments adopt sound security procedures so as to provide their clients with the confidence and trust they need to conduct transactions electronically.

Brian O'Higgins

Executive Vice President and Chief Technology Officer, Entrust Technologies Inc.

For more on Entrust Technologies, see <http://www.entrust.com> and <http://www.entrust.net>.

¹ <http://www.unicitral.org/en-index.htm>

² <http://www.law.cornell.edu/ucc/ucc.table.html>

³ <http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/chambus/house/bills/summaries/c54-e.htm>

Eyewitness



E-Markets: Enabling E-Growth World Wide

The development of the Internet and e-commerce is challenging our public and private sector institutions' ability to ensure personal security in a virtual world that lies beyond the reach of national legislation. The special advisor to the Secretary for the Digital Economy in the US Department of Commerce, Elliott Maxwell, broached the issue of the Internet and the expansion of world markets at the OECD 2000 Forum, *Partnerships in the New Economy*, held in Paris from June 26 to 28.

Maxwell indicated that the growth of information technologies and e-commerce is an inescapable phenomenon. He pointed out that information technologies (IT) accounted for more than 50% of the United States productivity growth during the second half of the 1990s, even though this sector represents less than 9% of total US output.

According to Maxwell, the information highway's phenomenal expansion – not only in the US but also throughout the world — is creating numerous challenges for national governments. These new challenges include ensuring IT access to an ever-expanding community of users, transforming governments into model-users, creating an environment conducive to Internet development, and capitalizing

on opportunities offered by new networks for citizens and the development of societies.

Economic growth and user security issues are also pressing. According to Maxwell, this points to the need for a legal framework to manage electronic transactions, but also to protect consumers/users. Such matters as electronic contracts, digital signatures, rate and tax structures and the legitimacy of national jurisdictions within a virtual world all need to be addressed by decision-makers in order to instill confidence in users.

It is only by creating such criteria that governments will be able to combat Internet crime, enhance security and gain consumers' trust. As noted by Elliot Maxwell, **challenges posed by IT are not limited strictly to problems of access and exclusion based on economics, but also involve cultural, linguistic, geopolitical, social and personal security issues.** To promote the growth and use of these technologies internationally, we must first implement national policies that will help instill confidence in citizens and ensure personal safety and security.

For more information see: Elliot Maxwell, *The Internet: Expanding Global Markets*, available at: <http://www.oecd.org/forum2000/speeches/pdf/maxwell.pdf>.

Bookmark



Pornographic Internet Markets Pedophilia

"The Internet has fast become the principle contemporary medium through which child pornography is distributed and disseminated. As a result, a number of countries have taken steps to help address this problem. There are, however, a number of difficulties that are encountered when attempting to do so.

The magnitude of the Internet and its history of being unregulated complicate present attempts to control illegal on-line content and activity. The Internet and computer technology available to pedophiles also helps them to elude police. Perhaps the greatest obstacle faced when attempting to control the problem, is that illegal on-line activity often transcends borders.

Current methods of managing the problem include legislation, industry self-regulation, hotlines, advocacy groups, Internet police, Internet filtering software, education, and parental supervision. None of these procedures will be entirely effective unless national governments cooperate to institute the measures necessary to control the problem. For this, a highly coordinated global approach, which combines multiple forms of regulation, is essential."

For more information see: Steven Kleinknecht, *Child Pornography and Pedophilia on the Internet: A Review of the Literature and Other Current Findings*. (Ottawa: Department of Justice, Research and Statistics Division, in print).



The International Politics of Responsibility

The illicit drug trade has long been a fixture on the international political agenda. For most of that time the focus was on interdiction - decreasing the production and trafficking of narcotic drugs, especially marijuana, heroin and cocaine. Underlying this focus on interdiction was the politics of responsibility - who is to blame for the production and trafficking of illicit narcotics?

The politics of responsibility, on one hand, is about the laying of blame on developing countries. The argument is as follows: "if you did something about the people in your country who produce illicit and dangerous substances, drugs would not be flooding the streets of cities in advanced industrialized countries, causing addiction and crime." On the other hand, the politics of responsibility is also about the placing of blame on governments in advanced industrialized countries. Leaders from the developing world note that "if governments in Canada, the United States and in Europe did something about the people using narcotics, there would not be a market and, therefore, an incentive to produce drugs." Within multilateral forums, the politics of responsibility was reflected in the debate on the standoff between supply reduction and demand reduction strategies of interdiction.

Two developments forced a change in the debate. First, drug addiction and the social problems associated with drug addiction increased in producer

and transit countries. Island states in the Caribbean have been particularly affected by this problem. Second, the production and use of synthetic and chemical drugs, especially *amphetamine type stimulants* (ATS) increased. Unlike plant-based drugs, ATS do not rely on specific climatic, soil and temperature conditions. The raw materials are close at hand and the production techniques simple. Production facilities can be small, mobile and set up close to the market. Moreover, precursor chemicals used to make ATS have benign dual uses and are available commercially.

As a result of these two developments, the distinction between who is a producer and who is a consumer is blurred. For example, ATS are produced in Canada - we are a producer and a consumer nation. In Southeast Asia, a leading source of heroin and opium, the arrival of ATS has heralded a new era. These drugs are now being produced for an exploding local market.

The international community has responded. At the 20th Special Session of the UN General Assembly on the World Drug Problem in June 1998, world leaders agreed to *The Political Declaration on Global Drug Control*, which recognized that "action against the world drug problem is a common and shared responsibility requiring an integrated and balanced approach." This was a breakthrough placing demand reduction on an equal footing with supply reduction. Reinforcing this, world leaders also approved *The Declaration on Drug Demand Reduction*, the first comprehensive multilateral agreement on demand reduction. At the Okinawa Summit, G8 members reaffirmed their commitment dealing with demand and production. Closer to home, in June 1998, Health Canada released *Canada's Drug Strategy*, one basic principle of which is maintaining supply and demand reduction strategies.

The old politics of blame still emerge from time to time but the basis for that argument has changed.

Philip Pinnington

Department of Foreign Affairs and
International Trade

ISUMA #2 Early Childhood Development

The main theme of the second issue of ISUMA: Canadian Journal of Policy Research/Revue canadienne de recherche sur les politiques will be early childhood development. The issue will be released in November. Contributors include: Clyde Hertzman, Richard Tremblay, Ercilia Palacio-Quintin, Nicole Marcell-Gratton and Céline Le Bourdais, Jerome Kagan, J. Douglas Willms, Fraser Mustard and Dan Offord.

Network Columnist



Public Safety in a Digital Age

CRIMES AT A CLICK OF A BUTTON

Technological advances have created an electronic environment which has been embraced not only by individuals and businesses everywhere, but also by criminals and terrorists for communication, recruitment, and the carrying out

moves at ever increasing speeds. Globalization has significant implications for the political and social order, for the safety and security of all our citizens and for the ways in which countries need to work together to address these new threats.

"International law develops slowly; data moves at ever increasing speeds. Globalization has significant implications for the political and social order, for the safety and security of all our citizens and for the ways in which countries need to work together to address these new threats."

of operations. New technologies facilitate variations on old crimes and have spawned new types of crime. New crimes include such offences as Internet and telemarketing fraud, theft of debit and credit cards and of electronically stored data and destructive attacks on information and communications systems through the dissemination of computer viruses.

How do we investigate cases of high-tech crime, seize electronic evidence and capture the proceeds of crime when information can be erased at the touch of a button or moved across national borders without detection? How do we create laws that will ensure that national borders do not provide offenders with opportunities to hide their identity or location and to conceal evidence in an effort to evade detection? International law develops slowly; data

THE HUMAN COST OF OLD AND NEW CRIMES

The impact of crime increases as the world becomes smaller. The 1999 Human Development Report of the UN Development Program estimated that organized crime syndicates grossed \$1.5 trillion per year – a sum greater than all but three of the world's national economies. This sum is gained through the misery of victims – women and children forced into prostitution, the people killed by criminals wielding illegal firearms, the people who see their life savings disappear into the hands of swindlers, the young people ruined by drugs and the innocent lives lost to terrorist acts. Securities frauds also have an effect on Canadians. For instance, the Bre-X scandal caused some Canadians and foreigners to have less confidence in Canadian securities

markets. This might be expected to result in less investment in Canada.

A recent survey found that 91 percent of Canadians consider organized crime a problem.¹ One of every two Canadians believes that organized crime is a serious threat. The issues of organized crime bring together many different political, social, economic and technological policy considerations. These new threats can only be dealt with effectively through interdepartmental and international cooperation.

NEW CRIMES, NEW POLICY QUESTIONS

The changing nature of crime and terrorism raise fundamental policy questions. Our traditional concept of sovereignty must deal with the fact that computer networks know no national boundaries. We must find a way to adjust our notions of sovereignty with the reality that borders have little meaning for those people engaged in criminal activities. This is difficult given that sovereignty helps define who we are; it strikes at the core of our identity. Nonetheless, the provision of the safety and security of citizens is one of the fundamental responsibilities of states. In today's world, we are impelled to discharge our responsibilities creatively, flexibly and in conjunction with others.

In the global village, the world is our neighbourhood. In the new environment of high speed, low cost communications, countries must develop policies, legislation

and practical solutions that are compatible with those of their neighbours. The list of neighbours with whom we must cooperate is much longer than at any time in the past. We share the problems not only with those countries with whom we share borders and significant trade links, but also with those who are distant from us both geographically, historically, culturally and even philosophically.

A DIGITAL WORLD AND THE PROTECTION OF PRIVACY

As more and more personal information is available and as this information is increasingly stored and transferred in a digital format, the threats to our privacy are real and serious. The digital world allows not only for the theft of credit card information, but also of personal identity. Every digital transaction we make – from the purchase of a quart of milk with a debit card to Internet use of medical and financial records – can be assembled.

Law enforcement cooperation between governments to protect citizens from the threats of international crime requires the transfer of information and raises issues of human rights and privacy. Different countries have different approaches to privacy. One of the greatest challenges facing the global community today is how to protect citizens in a changing world by balancing international policing requirements with concerns over privacy, human rights and sovereignty.

In addition to the social and political dimensions of the problem, there are important trade

and business implications. Encryption is one area where the challenges posed by time pressures, costs, the need for international policy consensus and industry cooperation merge. In its recent policy on encryption, the Canadian government underlined its commitment to encourage the growth of electronic commerce, promote privacy and protect sensitive information. At the same time, the government recognized the eroding capacity of law enforcement to lawfully intercept and obtain access to encrypted communications and data. These problems require developing balanced solutions to promote commerce and privacy while also protecting public safety.

The challenge is to maximize the benefits of globalization for

Canadians while at the same time protecting them from the threats against which, as individuals, they cannot shield themselves. Developing effective measures to deal with the numerous risks represented by globalization requires us to act in ways that previous generations could not have imagined. Until relatively recently, the cost of crime would have been seen as a purely domestic policy consideration. In our globalized world, crime is more and more an international phenomenon which can only be combated effectively by international efforts.

Terry Cormier
 Director,
 Department of Foreign Affairs
 and International Trade

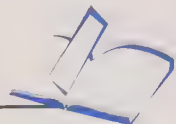
¹ March 1998, Angus Reid survey,
 Solicitor General.

Alcohol Sales and the International Trade Regime

"In the past 20 years, dramatic changes have occurred in the movement toward global economies and free/liberalized markets. Various trade agreements have been increasing international trade, challenging "unfair" trade practices and pushing to "harmonize" and coordinate regulations, taxation, policies and other public and private enterprises. Could these trade agreements affect alcohol and injury control policies? Furthermore, could trade agreements ultimately affect injury trends? Unfortunately research studies and data on this topic are scarce. In a paper published in the journal *Contemporary Drug Problems*, Vingilis, Lote and Seeley present information on the principles underlying international trade agreements and indicates how these principles could potentially affect the sales, regulations and taxation of alcohol and impact on injuries. The call is for researchers to conduct the research needed to address these questions and potential impacts."

For a copy of the article, see E. Vingilis, R. Lote, and J. Seeley. "Are trade agreements and economic co-operatives compatible with alcohol control policies and injury prevention," *Contemporary Drug Problems*, 2593, pp.579-620.

Bookmark



Trafficking Cinderella – A Documentary

Developed by independent filmmaker Mira Niagolova, the film *Trafficking Cinderella* takes us into a world most would prefer to believe does not exist. Since the fall of the Berlin Wall, there has been an alarming increase in the trafficking of women and children from Eastern Europe to North America. Organized criminal elements have lured these persons to cities across the continent on the promise of legitimate employ-

ment. Once in North America, however, their passports are taken and they are forced into prostitution.

Trafficking Cinderella documents a problem that is only beginning to be acknowledged. Currently, there are no quantitative studies available on the trafficking of women. In the spirit of qualitative field research, *Trafficking Cinderella* documents

the experiences of a small number of Eastern European women and children forced into the illicit sex trade, and in some cases, bought and sold throughout the world. Many of these women and children are now working out of strip clubs and massage parlors in cities across Canada.

Trafficking Cinderella – a film by Mira Niagolova – for more information contact Chris Gregory at c.gregory@prs-srp.gc.ca.

Enforcing the Law Beyond our Borders

Over the past decade, the sexual exploitation of children has emerged as a major international problem attracting the attention of governments throughout the world. In Canada, one consequence of this concern was Bill C-27, "The Canadian Child Sex Tourism Legislation," which amended Section Seven of the Criminal Code to extend jurisdiction of Canadian courts to acts of sexual exploitation committed by Canadians against children outside Canada.

Bill C-27 is part of an emerging international consensus on the need to combat child sex tourism. Today, twenty-four countries, including Canada, have extraterritorial legislation to combat the sexual exploitation of children. Moreover, we have seen the successful negotiation and ratification of the UN Convention on the Rights of the Child and, most recently, the international acceptance of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography. Globally, there exists a high level of interest in and public pressure for prosecutions under these laws.

The Canadian consular network is also being used to promote awareness of the legislation with travelling Canadians. As part of this work, the

Consular Affairs Bureau has prepared operational guidelines for use by Canadian diplomatic and consular officers in dealing with issues relating to the Canadian child sex tourism legislation. In particular, Canadian diplomatic and consular officers are expected to play an important role in promoting awareness of the legislation overseas, to both foreign governments and Canadians travelling, working or residing abroad. The Consular Affairs Bureau is also preparing a travel brochure for combatting child sex tourism.

The Consular Affairs Bureau also coordinates an inter-agency working group to review and identify options for further implementation of the Canadian child sex tourism legislation. Progress updates have been presented to the Senate Committee Against Commercial Sexual Exploitation of Children and Youth and a report providing a detailed analysis of the implementation of the child sex tourism legislation is being prepared for Ministers' consideration. An important future date for further consideration of these issues at the international level is the 2nd World Congress against Commercial Sexual Exploitation of Children in Japan in December 2001.

Draft input from Consular Affairs Bureau, Department of Foreign Affairs and International Trade.

Interesting Faces

Mothers Against Drunk Drivers

Mothers Against Drunk Driving (MADD), founded by a small group of Californian women in 1980, is a non-profit grass roots organization with more than 600 Chapters and Community Action Teams in the United States and Canada. MADD's focus is to look for effective solutions to drunk driving and underage drinking problems, while supporting victims of drunk driving related crimes. From modest beginnings, MADD has become a household name.

MADD Canada was formed in 1992 to create a national network of victims and concerned citizens working to stop impaired driving and to support victims of this violent crime. Under President Carolyn Swinson's leadership, the organization has established an aggressive agenda to heighten the dialogue with Canada's politicians and promote changes to laws that will ensure safer roads for Canadians. For example, MADD Canada has been urging Parliamentarians to pass Bill C-18, an amendment to the Criminal Code that extends the maximum sentence for impaired driving causing death to a life sentence. This "Life Sentence Bill" sends a strong message to Canadians of society's intolerance for the criminal act of impaired driving.

MADD Canada has been very active in the last two years, bringing about legislative changes at the federal and provincial levels. Recent MADD activities have included: participation in a Federal Parliamentary review of impaired driving laws; participation in the establishment and development of the federal Victims Policy Office; and the release of a comprehensive review of provincial impaired driving laws called *Rating the Provinces*. Examples of current MADD Canada services offered to victims of impaired driving include: MADD Canada's *We Care Program*; court accompaniment and support during the criminal trial process; helping victims know their rights under the law; emotional support; victim advocate training; and on-line discussion forums for victims.

For more information, see: <http://www.madd.ca>.

The Aboriginal Justice Learning Network

The Aboriginal Justice Learning Network (AJLN) is a broad-based voluntary network of representatives of the conventional justice system and Aboriginal communities. Together, the representatives work for change in the administration of justice services by and for Aboriginal peoples.

The AJLN was set up in 1996 and serves as a vehicle for development, evaluation, communication, education and information sharing on alternative, restorative justice processes that are consistent with Aboriginal values and traditions. It promotes understanding of the implications of cultural differences and of the dynamics of racism, especially in relation to the justice system.

The AJLN has three basic roles. First, it acts as a link that enables groups from across Canada to share ideas and information and to stay informed about developments in the field. These might include local or regional programs, conferences, new publications, court decisions or new legislation. Second, the network offers free resources, publications and videos on aspects of Aboriginal justice, community programs and similar initiatives. Third, the Network provides funding and other support for projects that offer creative solutions to the various issues related to Aboriginal community justice. To this end, the AJLN also supports conferences, workshops and training programs across the country dealing with such subjects as sentencing circles, dispute resolution, victim services and legal issues.

For more information on AJLN see:
<http://canada.justice.gc.ca/en/ps/ajln/about.html>.

Canadian Connections



Crime and Public Safety

Below is a sample of crime and public safety thinking, including innovative approaches to creating safer Canadian communities:

- **The Business Alliance on Crime Prevention** promotes business and voluntary sector partnerships related to crime prevention and identifies specific strategies to encourage broader involvement in the issue. It is one of the initiatives of the National Crime Prevention Centre which has the responsibility to implement the National Strategy on Community Safety and Crime Prevention. To learn more about this approach to partnerships, click on <http://www.crime-prevention.org/english/business/index.html>.
- Wondering about all of the hype over DNA testing and evidence? Visit this **Solicitor General of Canada** web site <http://www.sgc.gc.ca/Releases/e20000630.htm> to learn about the National DNA Data Bank, the DNA Identification Act and to see a list of Criminal Code offences where you may need to provide a DNA sample.
- **The Caledon Institute of Social Policy** offers a series of case studies which present various approaches to addressing the social and economic conditions leading to crime. The six projects provide examples of social

inclusion and include an on-line healthy relationships initiative. They are available on the Caledon Institute's web site <http://www.caledoninst.org>.

- **The Nathanson Centre** focuses on research, policy development, law reform and education in the field of organized crime and corruption. It offers a comprehensive list of links and a major bibliographic database which allows searches by 10 keyword categories, including theories and conceptual models, organized crime genre and activities, each of which breaks down into numerous sub-categories. There is plenty in there so be sure to use the search tips. The database is located at: <http://www.yorku.ca/nathanson/search.htm>.
- For those of us ready to question our assumptions about crime and punishment there is the prisoner written, academic oriented **Journal of Prisoners on Prisons**, found at <http://www.jpp.org/>. The purpose of this journal is to bring the knowledge and experience of the incarcerated to bear upon more academic arguments and concerns and to inform public discourse about the current state of our penal institutions.
- For statistics on crime, public safety and other justice related issues, the justice and crime

section of the Canadian Statistics menu on the **Statistics Canada** web site offers a wealth of quantitative data. To find out the number of police officers and population per police officer by province visit <http://www.statcan.ca/english/Pgdb/State/Justice/legal05.htm>.

VIRTUAL TOOLBOX:

- "As important as the harm done by crime, is the way in which a society responds — to help close the wounds and restore harmony." **Correctional Service of Canada** offers a guide for community groups, organizations and individuals who are interested in restorative justice, complete with spiritual resources for five major faiths: http://www.csc-scc.gc.ca/text/forum/rjweek/guide/toc_e.shtml.
- Clicking on <http://www.yorku.ca/research/lamarsh> will provide you with access to over 30 abstracts of research articles on various crime related attitudes and offences. These abstracts have been compiled by the **LaMarsh Centre for Research on Violence and Conflict Resolution**, which is mandated to support, conduct and disseminate the results of research on violence and conflict resolution.

From the Cyberzone



The distinction between domestic and international policy agendas is increasingly being blurred. Crime and public safety is no exception. The following web sites provide useful examples on how countries and nongovernmental organizations are coming together to cooperate on crime reduction and public safety:

<http://www.oecd.org/fatf>

The Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) is an inter-governmental body that develops and promotes policies to combat money laundering. The FATF monitors its members' progress in building effective anti-money laundering systems, it analyzes laundering techniques and it also promotes the adoption and implementation of money laundering counter-measures in non-member countries. FATF, through its web site, offers access to the texts of individual country's legislation and regulations on money laundering. Annual reports, published reviews and recommendations are also available from this site, enabling comparative perspectives on the fight against money laundering.

<http://www.uncjin.org>

This web site is an electronic clearinghouse of the **UN Crime and Justice Information Network**. This site offers access to data and government documents on transnational crime and crime prevention, including country-specific crime statistics, national legislation, regulation and standards, and prison data. This site also offers conference agendas and proceedings from the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice and various drafts of the UN Convention against Transnational Organized Crime and its accompanying protocols. The data and documents that can be gained from this web source allows for both comparative and global perspectives on crime.

http://www.unesco.org/webworld/child_screen/

The UN Educational, Scientific and Cultural Organization held a conference titled "Sexual Abuse of Children, Child Pornography and Paedophilia on

the Internet." This web site offers researchers the opportunity to download the papers presented at the conference and the conference proceedings. The web site also contains a list of contacts and a variety of hypertext links to relevant organizations.

<http://www.usdoj.gov/sitemap/index.html>

The **US Department of Justice** web site is an essential resource for researchers interested in matters pertaining to crime and justice. The site offers information and practical guides on a wide assortment of subjects, from community support to youth crime prevention. You can also consult a series of US Government publications on legal, justice and crime issues.

<http://www.ncpc.org>

The National Crime Prevention Council (NCPC) is a non-profit organization devoted to crime prevention and the creation of safer communities. The NCPC offers an array of on-line program descriptions and best practices implemented all over the United States. Internet users, researchers and workers offering crime prevention services can also find numerous publications as well as practical guides for children, adolescents, families and communities.

<http://www.transparency.de/welcome.html>

Transparency International devotes its efforts to creating an international environment conducive to the fight against corruption. It is a non-governmental organization dedicated to increasing government accountability and curbing both international and national corruption through the involvement of government officials, civil society and the private sector. On the Transparency International web site you can find the *Corruption Perceptions Index*, which examines perceptions of bribe paying in developing countries by businesses from the world's 19 leading exporting countries. In addition, the site has publications, framework documents and a search engine. It also features a directory on multinational programs supporting anti-corruption efforts.

Guest Columnist



Community Crime Prevention: *Potential and Limitations*

It is a truism that any comprehensive attempt to reduce crime and victimization must include a commitment to, and an investment in, prevention. This seems promising – the herald of a better strategic approach to improve individual and community safety. Yet, it is easy to forget that prevention is a relatively recent addition to the area of criminal justice policy. It

victimization. We have come to see crime as being much like health: an effective and timely response is essential, but a lot of problems can be avoided by taking the right steps before symptoms of a problem begin to emerge.

The second assumption revolves around the question of

munities to participate actively in the design and delivery of prevention programs. We have come to believe that the best place to deliver prevention is in the community and the best people to do it are the members of that community.

CANADA'S NATIONAL STRATEGY

These themes are at the heart of the final recommendations of the National Crime Prevention Council in 1997. The Council was tasked with providing recommendations for a national strategy. It argued that any strategy had to begin with a recognition of the individual and social risk factors associated with crime and of the need to address these factors as early as possible in the development of individuals and communities. It also argued that the place to begin is with an emphasis on the needs and concerns of children and families. Finally, it insisted that the augmentation of community responsibility had to be accompanied by a significant infusion of supports and resources, especially in high needs communities, if the initiative was to be anything more than a cynical attempt to download problems and avoid responsibility.

"Few areas of social policy are as fraught with errors and misconceptions as criminal justice. This is a particular problem for a strategy that places so much of the onus for problem solving on the community. Not all communities have the ability and resources necessary to identify the causes of problems and the types of programs best suited to responding to these causes."

is only since the late eighties in Canada that crime prevention became central to community safety strategies. Moreover, our glib acknowledgement of its importance masks the need to face some crucial challenges.

TWO KEY ASSUMPTIONS

The apparent consensus over prevention is built on two key assumptions. The first is the recognition of the limits of the criminal justice system and of the need to balance our reliance on police, courts and corrections with an emphasis on the risk factors associated with offending and

how prevention gets done. On this level, the movement toward crime prevention has been strongly conditioned by the types of decentralizing pressures that have influenced so many other sectors. The consensus is that the capacity and the resources of the justice system have been stretched to their limit. The cupboard is bare and a new type of delivery system must be developed if prevention is to be given a real test. The focus is primarily on developing partnerships with other agencies and organizations and on the responsibility of com-

The response was the decision of the federal government, in 1998, to invest \$32 million in a national prevention strategy and to establish the National Crime Prevention Centre as the coordinator of this initiative.

The Centre has two objectives:

- *To be a centre of learning and expertise:* the goal is to improve our knowledge of what works under what circumstances and to assess the extent to which successes can be sustained and transferred. This work is supported by the Investment Fund which supports three to five year projects designed to implement and evaluate innovative approaches to prevention.
- *To support the mobilization of communities:* the goal is to encourage communities to design, implement and assess prevention programs. This work is supported by a Community Mobilization Fund, which supports short-term projects, and a Partnership Fund, which aims to create and distribute tools in support of community-based activities.

In addition, the national prevention strategy also supports the Business Alliance for Crime Prevention in an effort to encourage wider private sector participation in prevention and community mobilization.

SOME KEY CHALLENGES

Few areas of social policy are as fraught with errors and misconceptions as criminal justice. This is a particular problem for a strategy that places so much of the onus for problem solving on the community. Not all communities

have the ability and resources necessary to identify the causes of problems and the types of programs best suited to responding to these causes. In addition, it is becoming increasingly clear that the communities that most need help in dealing with crime and victimization are often those without the resources necessary to respond in an effective manner.

Actually, the evaluation research indicates that a great deal of our time, energy and resources are being wasted on programs that have been proven not to work, while too little support is being directed to initiatives that have proven to be successful, or at least show signs of promise. The challenge to the National Crime Prevention Centre is to spearhead the knowledge acquisition process and to use this information to provide expert-based leadership. The difficulty, of course, is that new knowledge can lead us in directions that can be politically unpopular. This can result in a difficult balancing act for a government-based agency.

An important part of the current move to prevention and community is the insistence that both traditional and proactive initiatives are but means to an end; the objective is individual safety and community well being. The consequence is an insistence that programs be assessed on the basis of their contribution to that end. This seems obvious, especially

in an era where most organizations are relentlessly driven by a concern for the "bottom line." Yet, it represents a sea change in a system whose major success indicators have traditionally focused on outputs rather than on results. Governments and communities must be held accountable for supporting programs that do not work, or for failing to initiate and sustain programs that have been successful elsewhere. The challenge is to define success in clear and measurable terms. Such a definition and a methodology for cost-benefit analyses in support of it, would be the basis of a powerful accountability mechanism. This would help direct our efforts to a more effective use of resources.

The focus on success also raises the question of the extent to which communities can be held responsible for their own safety and security. There is no doubt they have a major role to play. However, it is also true that many of the factors that influence offending and victimization originate outside of the community. Local solutions to these realities are not enough. The challenge will be to integrate local responses with wider regional and national responses to the social origins of crime and insecurity.

Ross Hastings
Professor,
University of Ottawa

Research Brief

Reducing Recidivism: Canada's First Drug Treatment Court

Drug abuse and addiction are chronic problems often associated with persistent criminal behaviour, unemployment, homelessness and mental and physical health problems. Because the criminal justice system offers little or no addiction treatment or after-care services in the community, the rate of criminal recidivism among drug addicts is high. As part of its mandate to identify and support innovative crime prevention projects, the National Crime Prevention Centre, through its Crime Prevention Investment Fund, has provided operational and evaluation funding to establish Canada's first *Drug Treatment Court*.

Therapeutic Jurisprudence

The court officially opened in December 1998 in Toronto's old City Hall and is now in session twice a week. Like the US Drug Treatment Courts, the Toronto court operates within a therapeutic jurisprudence framework. The primary goal of the court is to reduce harm and improve quality of life. It does not enforce strict abstinence. Unlike drug treatment courts in other countries, the Toronto court allows drug traffickers, who are addicts and heroin users, to continue in their methadone programs. Cases brought to the court are selected according to offence and addiction criteria and sentences involve regular court appearances, urinalysis, and drug addiction treatments run by the Centre for Addiction and Mental Health (CAMH). It is expected that most clients will remain in the program for 12–18 months.

While targeted at prostitutes and youth, any offender who is charged with a federal drug offence and who meets the other selection criteria is eligible to receive this form of conditional sentencing. Over 129 people have been admitted to the program to date.

As part of its program, the Toronto court incorporates aspects of restorative justice such as providing an alternative to imprisonment, emphasizing offender accountability and reintegration, reducing

crime, involving the community and promoting collaboration among criminal justice personnel.

Evaluating Harm Reduction

The Department of Justice and the CAMH are currently evaluating the Drug Treatment Court to determine how well the program assists in getting addicts off the street, facilitates their return to work and enhances family stability. The evaluation involves an experimental and a comparison group comprised of offenders who have been admitted to the program but who never return for treatment.

The evaluation questions include: For whom does the program best work? How might the program be adapted to serve a wider population? Has the program reduced recidivism and improved the quality of life of program participants? What happens to those who withdrew or were expelled from the program? Previous research on these questions has shown that exposure to a treatment program can have beneficial effects, and the Toronto Drug Treatment Court's early evaluation findings have been positive.

The first evaluation report was submitted March 1, 2000. While still preliminary, particularly with respect to analysis and offender follow-up, it did present some interesting indicators and findings:

- the average age of a program participant was 33 years;
- more rewards than sanctions were imposed by the court;
- nearly 75% of those admitted to the program did not re-offend;
- an average of five referrals to community resources were made per offender; housing was the most frequent referral followed by job training and education; and,
- 33% of these referrals were not fulfilled due to lack of availability or a waiting list.

This evaluation also included a round of interviews with key respondents: judges, prosecutors, duty counsels, probation officers, court clerks and court officers, treatment providers, court liaison workers and offenders. The majority expressed optimism about the court, and offered valuable suggestions for improvement. In autumn 2000, the research team will provide a supplementary

data report and the next evaluation report will be submitted March 1, 2001.

Carol LaPrairie and Marc Gushue
 National Crime Prevention Centre

To learn more about the Treatment Court, visit the National Crime Prevention Centre web site at http://crime-prevention.org/english/publications/fact_sheet/drugE.pdf.

Across Canada



Social Dislocation Issues in the Vancouver Media

Cities and urban issues have recently come to the fore in Canada's policy research agenda. A uniquely Canadian study, *Issues 2000: Challenges on the Western Urban Landscape* provides a comprehensive scan of the key concerns facing Western Canada's seven largest cities. In preparing this report, the Canada West Foundation monitored four major city newspapers over a one-year period, conducted two dozen interviews with key civic leaders, journalists, and academics from each of the seven western metros, and analyzed annual reports issued by the four provincial departments of municipal affairs.

Issues 2000 notes that across Western Canada, the urban agenda has moved beyond traditional municipal issues of land-use planning, development permits, city parks, roads, water,

and sewers to encompass a wide variety of concerns related to social dislocation. Issues such as poverty, crime, drug use, urban decay, and local health services now top the list of city concerns. The municipal agenda now cuts across the federal, provincial, and municipal jurisdictional divide.

The city of Vancouver, more than most other Western Canadian cities, reflects the shift from traditional municipal issues to concerns of social dislocation. It is apparent that issues such as illicit drug use, poverty, urban decay in the Eastside and crime are receiving more media attention than in other cities. Indeed, 15 percent of all the articles scanned mentioned the issue of illicit drug use and its devastating impact, making it the number one newspaper story in Vancouver. This issue did not make the top ten in any other Western city.

Like all big cities, Vancouver has a number of different social problems related to crime, but the focus remains on the production, trafficking, and criminal activity related to illicit street drugs. It is estimated that the production, sale and export of illegal drugs in British Columbia is worth \$3 billion per year. Moreover, Vancouver has an estimated 6,000 to 10,000 drug addicts, an estimated 40 percent of whom are believed to be HIV positive or suffer from Hepatitis C. In 1997, the rate of HIV infection for addicts was 18 percent, the highest in the developed world.

For more information see Casey Vander Ploeg, Glenn Blackett and Michael Bates, Canada West Foundation. *ISSUES 2000: Challenges on the Western Urban Landscape*. Available at <http://www.cwf.ca/>.

PRI Update

A Look at GCON's Transnational Crime Projects

In November 1996, the Global Challenges and Opportunities Network (GCON) was established as one of four research networks under the Policy Research Initiative (PRI). This network examined the international dimensions of Canadian public policy. Within the network, five working groups were established, including one on transnational crime.

The Transnational Crime Working Group championed and steered three research projects with the aim of identifying policy research gaps and establishing research priorities related to global challenges and opportunities. These projects included:

- Alternative Approaches to Combating Transnational Crime;
- Impact of Corruption of Foreign Public Officials/Policy Responses; and,
- Trafficking in Human Beings: Federal Policy Responses.

Project funding was provided by the Solicitor General of Canada, the Canadian Security Intelligence Service, Status of Women Canada, Citizenship and Immigration Canada, Justice Canada, Environment Canada, the Department of Foreign Affairs and International Trade, the Canada Customs and Revenue Agency, the Policy Research Secretariat and the Canadian International Development Agency. Other federal partners participating in the projects included: the

RCMP, the Department of National Defence, and the Canadian Centre for Justice Statistics.

All three projects were designed to be exploratory in nature. The Alternatives Project, for example, was developed to explore alternative approaches within and beyond traditional law enforcement and criminal justice system models to combat organized crime, especially approaches developed in other countries that might be applied in or adapted to Canada. With respect to corruption, federal officials felt we needed to assess the possible scope and impact of corrupt practices of foreign public officials on Canada, including linkages between organized crime and corrupt business practices. Finally, the Trafficking project was designed to assess the key elements of a Canadian governmental response to trafficking, as well as possible next steps toward a strategy to combat trafficking, with a focus on policy development and coordination.

While the Trafficking project will not be completed until late fall in order to permit the integration of the research findings with the results of a policy roundtable held on June 29, 2000, the Alternatives and Corruption projects are now completed. The process of preparing the reports for public dissemination has just begun; the reports should be publicly avail-

able through the Internet by the end of the year. Two of the projects – Alternatives and Trafficking – will be showcased in a "Transnational Crime" session taking place as part of the PRI's upcoming Third Annual Policy Research Conference, November 30-December 1, 2000, in Ottawa.

The experience of undertaking these three transnational crime projects under the aegis of the PRI/GCON has proven to be useful, especially from the perspective of the lead departments managing the projects. **A lot of hard work went into these projects! Working horizontally – that is, pooling often limited resources, financial, intellectual, and otherwise – has certainly enriched the project results, but also entailed additional work for those departments without a dedicated research sector. The challenge of effecting consensus among federal partners, with often diverse policy research needs, required concessions in some cases, but resulted in a unique product that might not have been otherwise generated.** In the end, strong working relationships were forged among the participating federal partners that will continue on in the PRI as well as in other forums for addressing public safety and human security.

Joan Fisher

Department of the Solicitor
General of Canada



Eyewitness

Expanding Horizons: *Rethinking Access to Justice in Canada*

On March 31, 2000, Justice Canada hosted a symposium *Expanding Horizons: Rethinking Access to Justice in Canada*. Approximately 100 people from across Canada attended the Symposium, including members of the judiciary, representatives from the Law Commission, officials from the police, justice service practitioners and leading thinkers from outside the justice domain. The purpose of the symposium was to take the pulse of those from the justice community on the state of access to justice in Canada.

Participants left the Symposium with one clear message; we now have in Canada an appetite for change among leaders from both inside and outside the justice system. While the Symposium did not produce a recipe for change, it did endorse efforts to put in place guideposts to help us set up a more accessible justice system.

From the outset participants maintained that access to the *justice system* is not access to *justice*. Roderick Macdonald, President of the Law Commission suggested that "we come to focus on 'access' to justice rather than justice itself; and while we proclaim 'access to justice' as a goal, what we really mean is 'access to law.' The most significant concerns about justice faced by Canadians have little to do with narrowly cast legal rights; they have to do, rather, with the recognition of respect."

Many participants suggested that providing access to justice is contingent upon recognizing the

diverse needs of Canadians. In other words, one size does not fit all. Indeed, issues of gender, race and class underpinned the discussions and, in the process, emphasized the challenge of assuring access to justice for diverse, marginalized and disadvantaged groups.

Many participants described the traditional justice system as being ill equipped to meet the needs of communities. They argued that the capacity to resolve problems actually rests within community-based justice programs and initiatives. However, while supporting community-based approaches, many participants cautioned against discounting the role of the traditional justice system.

The issue of sharing power and resources in order to achieve access to justice surfaced at several junctures of the Symposium. Existing resources must be shared to allow experimentation with new access to justice initiatives.

The Research and Statistics Division of Justice Canada will continue to examine the wealth of information that came out of the Symposium in a series of reports. In addition to a full report detailing the proceedings and the outcomes, other more analytical documents are being planned to accompany the Symposium proceedings.

Ab Currie and Steven Bittle
Department of Justice Canada

Criminal Justice 2000

The U.S. National Institute of Justice commissioned a four-volume series of reports examining how research influences policies and practices and how future policies and practices can build on the current state of knowledge. The themes developed for these volumes were purposefully broad in scope to provide contributors the

freedom to explore issues across criminal justice disciplines. With contributions from over 30 criminal justice professionals, the series covers topics such as drugs and crime, juvenile justice, domestic violence, community justice, mental illness and the criminal justice system, community policing, sentencing reform,

information technology, and court performance, among others. The volumes are designed to stimulate thought and discussion among policymakers, practitioners, and scientists and result in future research endeavors.

The volumes can be downloaded from the National Institute on Justice web site: <http://www.ojp.usdoj.gov/nij/pubs-sum/cj2000.htm>.

Eyewitness



Can Restorative Justice Mend Strained Relations?

At the Second Social Cohesion Network Quarterly Workshop, held May 4, 2000, in Ottawa, David Daubney, Coordinator of Sentencing Reform at the Department of Justice, Danny Graham, Special Advisor in the Youth Justice Section of Justice Canada, and Elizabeth White, Executive Director of the St. Leonard's Society of Canada, responded to the question *can restorative justice mend strained relations?*

The Panellists defined *restorative justice* as "a process whereby all the parties with a stake in an offence come together to resolve how to deal with the aftermath of the offence and its implications for the future." Principles of restorative justice include:

- crime is a violation of relationships among people, not just against the state;
- all those affected by crime have roles and responsibilities in addressing harm;
- affected parties should be involved in the justice process; and,
- there is emphasis on restoration, problem solving and prevention of future harm.

In response to the issue of *when restorative justice is most appropriate*, the panellists agreed that the readiness of the community to accept the legitimacy of the restorative justice process was essential. The volunteer sector has a key role in preparing communities for use of restorative justice techniques. One panellist suggested while restorative justice was viewed as useful for those crimes at the lower end of the spectrum, it could be applied for even more serious crimes. Moreover, aspects of restorative justice could be applied at all stages of the justice system, from before arrest right through to the release of an offender from a correctional facility.

The panellists also shared their views on successful examples of restorative justice and the evidence that community and social benefits result from restorative justice processes. The First Nations experience with the application of restorative justice was cited a number of times. The panellists noted that some First Nations communities have a cultural foundation for restorative justice practices.

One panellist highlighted the experience of inmates sentenced to life taking part in restorative justice activities where they meet directly with victims to gain a first-hand understanding of the consequences of their actions. It was noted that there exists significant anecdotal evidence of success. More research and evaluation, however, should be conducted.

Can restorative justice play a greater role in Canada's judicial system? There needs to be a broad-based understanding in Canada that the justice system is more than simply the police, courts and correctional facilities. Another condition leading to greater acceptance is the level of dissatisfaction with the current justice system. Included in this group are victims whose needs are left behind in the mechanics of the justice process and offenders who do not have the opportunity to understand the consequences of their crime. The justice system must incorporate all the people connected to an offence.

In conclusion, the panellists agreed that restorative justice can mend strained relations. With its emphasis on community involvement and on meeting the fundamental needs of those in the justice process, restorative justice was identified as a powerful tool for social cohesion.

Corruption Worldwide

"Actions can be taken to reduce corruption, but the fight against it cannot be seen independently from the need to reform the role

of the state. The reason is that a certain role of the state almost inevitably creates a fertile ground for corruption."

Vito Tanzi, *Corruption Around the World - Causes, Consequences, Scope, and Cures*, IMF Working Paper 98/63, (Washington D.C. : International Monetary Fund, 1998).



The International Criminal Court

"The creation of an international criminal court represents, without a doubt, a big step forward for humanity. The air was thick with metaphors and superlatives as the Statute of the Court was adopted in Rome, July 17, 1998. Almost two years after this great day and those displays of enthusiasm, it seems paradoxical that only eight States have ratified the Statute and accepted the jurisdiction of the Court. While the slow ratification process can be attributed at times to legitimate technical constraints, it still boils down to the States' reticence to abandon part of their sovereignty in favour of a system of international jurisdiction. The fear of seeing their citizens tried for major crimes in a public, international forum runs deep. Indeed, it is the foreign policy of these States which could be brought before the eyes of the world, if not brought into question." [translation]

William Bourdon, *La Cour pénale internationale : Le statut de Rome*, (Éditions du Seuil, 2000), p. 329.

Policy Centre for Victim's Issues, Justice Canada

Established in March 2000, the Policy Centre for Victim's Issues, will receive \$20 million over the next four years to develop and coordinate federal initiatives to strengthen the voice of victims in the criminal justice system.

Objectives of the Policy Centre for Victim's Issues are to:

- Coordinate federal victim initiatives and play a role in ensuring that restorative justice approaches are victim-centred;
- Encourage joint federal-provincial-territorial projects, including research, and the development and dissemination of information about the role of victims in the justice system;
- Support programs and services, public education initiatives, conference and research by experts and victim advocates;
- Support and encourage initiatives to help children, sexual assault victims and victims of family violence; and,
- Conduct research and evaluate current initiatives to determine what will be of benefit to victims.

For more on the Policy Centre for Victim's Issues, see: <http://canada.justice.gc.ca/en/ps/voc/index.html>.

Crime Trends

"Police-reported crime rate declined for 8th consecutive year in 1999

- 5% lower than 1998 - lowest since 1979
- violent crimes- homicide, attempted murder, aggravated assaults, robbery - declined but overall still 5% higher than 10 years ago
- firearm use diminishing but use of other weapons up slightly
- rate of cheque frauds down - credit card frauds up - other frauds down (telemarketing, false representation, etc.)
- provincial rates range from low of 5,921 crimes/100,000 people in Newfoundland to a high of 12,155/100,000 in Saskatchewan"

Royal Canadian Mounted Police. *Environmental Scan 2000*, September 2000, p.53. Available at: <http://www.rcmp-grc.gc.ca>.

Did you know?



The following are results from the report *Family Violence in Canada: A Statistical Profile 2000*, prepared by the Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada.

- The 1999 General Social Survey estimated that, in Canada,

7% of people who were married or living in a common-law relationship experienced some type of violence by a partner during the previous 5 years. The rate was similar for women (8%) and men (7%). However, women were more likely than men to report what could be considered

more severe forms of violence and were more likely to report repeated victimizations.

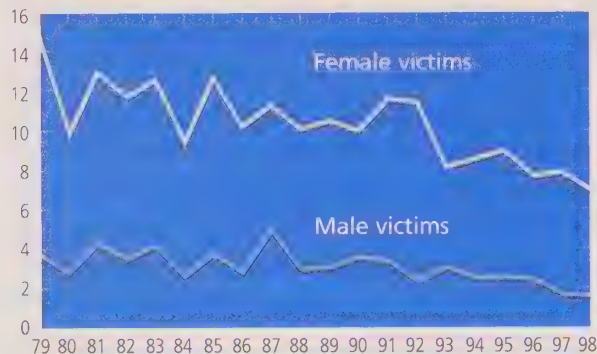
- Older adults are more likely to be victimized by non-family members (67%), the highest proportion of whom are strangers.

When questioned about abuse by children, caregivers and spouses, older adults were more likely to experience emotional and financial abuse than physical or sexual abuse. Older men (9%) were more likely than older women (6%) to report being victims of emotional or financial abuse.

- The rate of spousal homicide has declined gradually over the past two decades, particularly wife killings. The rate has declined by 52% for wives, from 15 per million couples in 1979 to 7 per million couples in 1998. For husbands, the rate has dropped from a high of 5 per million couples in 1987 to 2 per million in 1998.

Spousal homicide rate, Canada, 1979-1998^{r1}

Rate per 1,000,000 couples



^r revised

¹ Based on revised July 1 population estimates from annual Demographic Statistics 1999 for men and women legally married, in common-law relationships, divorces or separated.

Source: Statistics Canada, Canadian Centre for Justice Statistics, Homicide Survey.

Bookmark

The Federal Government and the RCMP

Nicholas d'Ombrain argues that the relationship between governments and police is an important element of the bond between the citizen and the state. The relationship is subject to important constitutional principles that support democratic rule. It is also shaped by the attitudes of the general public, government officials and police forces. For the federal government and the RCMP, institutional arrangements and history also play important roles in shaping the relationship. In sum, there is no more complicated or difficult set of relationships in the entire machinery of government than those between governments and police. D'Ombrain argues that the relationship on the whole has been unsatisfactory. This is due in part to inadequate public debate about the ways of ensuring both investigative independence and appropriate accountability and democratic control. He concludes by outlining some ways of improving this vital relationship.

For more information see: Nicholas d'Ombrain, "The Federal Government and the RCMP," *Canadian Public Administration / Administration Publique du Canada* Volume, volume 42, no. 4, (winter 2000), pp. 452-475.

PRS Horizons Team

Managing Editor

Allen Sutherland

Co-Editors

Daniel Wolfish

Patrick Morin

Contributors

Éric Bélair	Andrew MacSkimming
Dawn Delaney	Huyen Nguyen
Line Deschamps	Keith Patterson
Chris Durham	Roger Roberge
Chris Gregory	Ehab Shanti
Jeffrey Frank	Greg Sweet
Michelle Gagnon	Nancy White
David MacIsaac	

Translation by PWGSC

Design & Layout by:

Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

Horizons is published bi-monthly by the Policy Research Secretariat to promote information sharing among the public and private policy research community.

Any comments or questions?
Requests for subscription or change of address?

E-mail: horizons@prs-srp.gc.ca

Phone: (613) 947-1956

Fax: (613) 995-6006

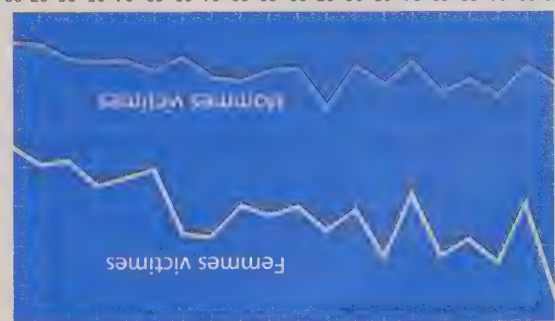


Je saurez-vous...

Les résultats présentés ci-dessous sont tirés du rapport intitulé La violence familiale au Canada : un profil statistique (éd. 2000), préparé par le Centre canadien de la statistique juridique, de Statistique Canada.

• Selon l'édition 1999 de l'Enquête sociale générale, au Canada, 7 % des personnes mariées ou vivant en union de fait ont subi une

Taux d'homicide entre conjoints au Canada, 1979-1998¹
Taux pour 1 million de couples



Source : Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, Enquête sur les homicides
1999 des statistiques démographiques annuelles pour les hommes et les femmes mariés, vivant en union de fait, divorcés ou séparés.
Chiffres établis à partir des estimations démographiques révisées du 1^{er} juillet de l'édition révisée

Le gouvernement fédéral et la GRC

Nicholas d'Ombraïn estime que les rapports entre le gouvernement et la police constituent un élément important des relations entre le citoyen et l'État. Régis par des principes constitutionnels importants qui sous-tendent les règles démocratiques, ces rapports sont aussi façonnés par des attitudes du grand public, des fonctionnaires et de la police. Pour le gouvernement fédéral et la Gendarmerie Royale du Canada, les configurations institutionnelles et l'histoire jouent également un rôle de taille dans l'évolution de leurs rapports. Les relations entre le gouvernement et la police sont les plus complexes et les plus difficiles dans l'ensemble du gouvernement. Il avance que dans l'ensemble, ces rapports ont été insatisfaisants, en partie à cause de l'inadéquation du débat public sur la manière dont il faudrait assurer tant l'indépendance d'enquête que les contrôles et la responsabilité démocratique. D'Ombraïn conclut en indiquant quelques voies pour améliorer ces relations vitales.

Pour plus d'informations, voir : Nicholas d'Ombraïn, « The Federal Government and the RCMP », dans *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, volume 42, no. 4 (hiver 2000), pp. 452-475.

L'équipe Horizons du SRP

Éditeur en chef

Allen Sutherland

Coéditeurs

Patrick Morin

Daniel Wolfish

Collaborateurs

Eric Bélair

Andrew MacSkimming

Dawn Delaney

Line Deschamps

Chris Durham

Chris Gregory

Jeffrey Frank

Greg Sweet

Nancy White

David MacIsaac

Traduction: Traduction TPSGC

Conception et mise en page :

Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

Horizons est publié à tous les deux mois par le

Secrétariat de la recherche sur les politiques,

dans le but de favoriser l'échange de renseignements

entre les chercheurs de l'Intérieur et de

l'extérieur de l'administration publique fédérale

qui s'intéressent aux politiques.

Pour les commentaires, les questions, les

demandes d'abonnement ou les changements

d'adresse, voici nos coordonnées :

Courtial : horizons@prs-srp.gc.ca

Téléphone : (613) 947-1956

Télécopieur : (613) 995-6006

© Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2000

forme quelconque de violence aux mains de leur conjoint au cours des cinq années précédentes. Les taux sont semblables pour les femmes (8 %) et les hommes (7 %). Toutefois, les femmes étaient plus susceptibles de signaler des cas de violence considérés comme graves et de signaler les actes répétés.

- Les personnes âgées sont le plus susceptibles d'être victimes d'une personne qui ne fait pas partie de la famille (67 %), les étrangers représentant la plus grande part de ce nombre.
- Lors des questions au sujet des actes de violence commis par les enfants, les

- Le taux d'homicides entre conjoints a connu une diminution progressive au cours des deux dernières décennies. C'est le cas particulièrement du meurtre de l'épouse, dont le taux a connu une baisse de 52 %, passant de 15 cas pour un million de couples en 1979 à 7 cas pour un million de couples en 1998. Dans le cas des mariés, le taux est passé de 5 cas pour un million de couples en 1987 à 2 cas pour un million de couples en 1998.

personnes prodiguant des soins aux aînés et les conjoints, les personnes âgées sont plus susceptibles de tromperie que d'agression physique ou sexuelle. Les hommes âgés (9 %) étaient plus susceptibles que les femmes (6 %) de signaler être victimes de méchanceté ou de tromperie.

La cour pénale internationale

« La création d'une Cour

pénale internationale constitue, nul ne le conteste, un pas con-

sidérable accompli par l'hu-

manité. Les métaphores et les

superlatifs n'ont pas manqué

dans la bouche de ceux qui ont

voté l'adoption du statut de la

Cour, à Rome, le 17 juillet

1998. Presque deux ans après

ce grand jour et les démonstra-

tions enthousiastes qu'il avait

suscitées, il semble paradoxal

de constater que seuls huit

États ont ratifié le Statut et

accepté la compétence de la

Cour. La lenteur des procé-

dures de ratification, si elle

peut parfois s'expliquer par de

réelles contraintes techniques,

n'en est pas moins l'illustration

de la réticence des États à

abandonner une part de leur

souveraineté au profit d'une

juridiction internationale. La

crainte de voir juger leurs

citoyens de façon publique et

internationale pour des crimes

majeurs est profonde; c'est en

effet la politique étrangère de

ces États qui pourrait ainsi être

discutée par tous, sinon remise

en question. »

William Bourdon, *La Cour*

pénale internationale : Le

statut de Rome, Éditions du

Seuil, 2000, p. 329.

Centre de la politique concernant les victimes, Justice Canada

Le Centre de la politique concernant les victimes recevra au cours des quatre prochaines années 20 millions de dollars pour l'élaboration et la coordination de projets fédéraux visant à renforcer la voix des victimes dans le système de justice pénale.

Objectifs du Centre de la politique concernant les victimes

- Coordonner les initiatives fédérales pour les victimes et s'assurer de l'application d'approches fondées sur la justice réparatrice, centrée sur la victime;

- Encourager les projets de collaboration fédérale-provinciale-territoriale, notamment la recherche, l'établissement et la diffusion de renseignements sur le rôle des victimes dans le système de justice;

- Soutenir les programmes et services, les initiatives d'éducation publique, les conférences et études des experts et des défenseurs des victimes;

- Soutenir et encourager les initiatives visant à aider les enfants, les victimes d'agression sexuelle et les victimes de violence conjugale;

- Étudier et évaluer les initiatives en place pour déterminer lesquelles seraient profitables aux victimes.

Pour en savoir plus sur le Centre de la politique concernant les victimes, veuillez consulter le site Internet à l'adresse suivante : <http://canada.justice.gc.ca/fr/ps/vad/index.html>.

Tendances criminelles

« Le taux de crimes déclarés a diminué en 1999, pour la 8^e année consécutive.

- Cinq pour cent de moins qu'en 1998 – le taux le plus bas depuis 1979.

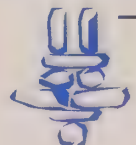
- Crimes violents – homicides, tentatives de meurtre, voies de fait graves, agressions sexuelles, vols qualifiés – en déclin mais le taux d'ensemble est encore plus élevé de 5% qu'il y a 10 ans.

- L'utilisation d'armes à feu diminue, mais légère hausse de l'utilisation d'autres armes.

- Le taux de la fraude de chèques est à la baisse, celle des cartes de crédit est en hausse. Les autres fraudes sont en baisse (télémarketing, fausse représentation, etc.).

- Les taux provinciaux vont d'un point bas de 5 921 crimes/100 000 personnes à Terre-Neuve à un point élevé de 12 155/100 000 en Saskatchewan. »

Pour plus d'informations, veuillez consulter : Gendarmerie Royale du Canada, *Analyse de l'environnement 2000*, p. 62, disponible à l'adresse : www.rcmp-grc.gc.ca.



Jennings

La justice réparatrice peut-elle apaiser les relations tendues?

Les experts ont aussi échangé des impressions sur les réussites de la justice réparatrice et sur d'autres éléments prouvant les bienfaits du processus pour les collectivités et la société. L'expérience des Premières nations a été mentionnée plusieurs fois : les experts ont signalé que certaines collectivités ont une assise culturelle qui les prédispose à la justice réparatrice. Un expert a relaté l'expérience de détenus condamnés à vie ayant participé à des activités de justice réparatrice, où ils devaient rencontrer les victimes en personne afin de bien comprendre les conséquences de leurs agissements. De nombreuses preuves non scientifiques confirment le succès de l'entreprise. Il faudrait néanmoins effectuer des recherches et des évaluations plus poussées.

Est-il possible d'accroître l'importance de la justice réparatrice dans notre système de justice? Tous les intervenants au Canada doivent comprendre que le système de justice ne se résume pas à la police, aux tribunaux et aux établissements correctionnels. L'insatisfaction à l'égard du système de justice actuel pourrait également jouer en faveur de la justice réparatrice. Parmi les insatisfaits on compte les victimes, dont les besoins se perdent dans les rouages du processus judiciaire, de même que les délinquants, qui n'ont pas l'occasion de comprendre la portée de leur crime. Le système de justice doit intégrer toutes les parties lésées à une infraction.

Pour conclure, les experts ont convenu que la justice réparatrice peut effectivement apaiser les relations tendues. En privilégiant la participation de la collectivité et en cherchant à répondre aux besoins fondamentaux de toutes les parties, elle peut s'avérer un puissant outil de cohésion sociale.

Vito Tanzil, *Corruption Around the World - Causes, Consequences, Scope, and Cures*, document de travail 98/63 du FMI, Washington, Fonds monétaire international, 1998.

« Des mesures peuvent être prises pour freiner la corruption, mais elles ne seront efficaces que si l'on reconnaît la nécessité de revoir le rôle de l'État. Car un de ses rôles créés presque inévitablement un terrain propice à la corruption. » [traduction]

La corruption à travers le monde

Pour répondre à la question « quand la justice réparatrice est-elle la plus indiquée? », les experts ont affirmé que la reconnaissance de la légitimité du processus était essentielle. Les bénévoles jouent d'ailleurs un rôle décisif pour préparer les collectivités à ce processus. Selon un des experts, bien que la justice réparatrice soit considérée comme un processus utile pour les crimes de moyenne importance, on pourrait même y recourir pour des crimes plus graves. En outre, certains aspects de la justice réparatrice pourraient être intégrés à toutes les étapes du système de justice, du moment qui précède l'arrestation jusqu'à la libération du contrevenant.

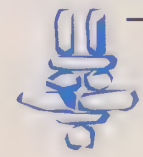
Les experts ont défini la *justice réparatrice* de la façon suivante : « processus où toutes les parties concernées par un délit se réunissent pour déterminer la façon de gérer ses suites et ses implications ». Parmi les principes de la justice réparatrice, citons les suivants : Le crime constitue également une violation des relations entre les personnes et non seulement des relations avec l'État;

• Les personnes affectées par le crime ont des rôles et des responsabilités face aux préjudices causés;

• Les victimes devraient participer au processus;

• L'accent est mis sur la réparation, la résolution des problèmes et la prévention de préjudices ultérieurs.

À l'occasion du deuxième atelier trimestriel du Réseau



Élargir les horizons : repenser l'accès à la justice au Canada

Le 31 mars 2000, Justice Canada a accueilli un symposium sur l'accès à la justice au Canada. Près de 100 personnes de tous les coins du pays ont participé à l'événement, y compris des membres de la magistrature, des délégués de la Commission du droit du Canada, des représentants de la police, des spécialistes de la justice et d'éminents théoriciens ne provenant pas du domaine de la justice. Durant cette journée de dialogue, le Ministère a sondé l'opinion de la collectivité de la justice sur l'accès à la justice au Canada.

Les participants ont quitté le symposium avec un message clair : à l'heure actuelle, il y a au Canada une volonté de changement chez les dirigeants, tant à l'interieur qu'à l'extérieur du système de justice. Bien que le symposium n'ait pas débouché sur un plan de changement concret, les efforts visant à instaurer des balises pour rendre le système de justice plus accessible y ont été appuyés.

Les participants ont d'abord établi la distinction entre accès au système de justice et accès à la justice. Selon Roderick Macdonald, président de la Commission du droit du Canada, « nous nous réunissons pour débattre de l'accès à la justice plutôt que de la justice elle-même. Et viser l'accès à la justice, c'est viser en fait l'accès au droit. Les plus grandes préoccupations des Canadiens en matière de justice ne concernent pas les droits définis au regard de la loi, mais la reconnaissance du respect. »

Pour bon nombre de participants, l'accès à la justice dépend de l'aptitude à reconnaître les besoins divers des Canadiens. Autrement dit, les approches à

La justice pénale en 2000

Le National Institute of Justice des États-Unis a commandé une série de rapports en quatre volumes portant sur l'influence exercée par la recherche sur les politiques et les pratiques, de même que sur la façon dont celles-ci peuvent s'appuyer sur l'état actuel des connaissances. Les thèmes examinés dans ces rapports étaient volontairement vastes, afin de permettre aux auteurs d'étudier des questions dans les différents domaines de la justice pénale. Les rapports, qui regroupent des contributions soumises par plus de 30 experts en justice pénale, traitent de sujets comme la drogue et le crime, les jeunes contrevenants, la violence familiale, la justice communautaire, la santé mentale dans le cadre du système de justice pénale, la police communautaire, la réforme des sentences, les technologies de l'information et

L'empirisme ne convient pas. Les questions liées au sexe, à la race et au statut social ont fait ressortir l'importance de garantir l'accès à la justice à des groupes variés, marginalisés et défavorisés.

De l'avis de bien des participants, le système de justice traditionnel n'a pas ce qu'il faut pour répondre aux besoins des collectivités. Selon eux, ce sont les programmes et les initiatives communautaires qui ont la capacité de résoudre les problèmes. Cependant, de nombreux participants (qui se disent néanmoins favorables à l'approche communautaire) ont souligné le danger de minimiser l'importance du système de justice traditionnel.

La question du partage du pouvoir et des ressources visant à permettre l'accès à la justice est revenue à plusieurs reprises. Les ressources actuelles doivent être partagées afin qu'on puisse tenter de nouvelles initiatives d'accès à la justice.

La Division de la recherche et de la statistique de Justice Canada continuera d'examiner, dans une série de rapports, la mine de renseignements découlant du symposium. En plus d'un rapport exhaustif sur le symposium et ses résultats, d'autres documents de nature analytique accompagneront les actes du symposium.

Ab Currie et Steven Britle
 Ministère de la Justice du Canada

la performance des tribunaux, pour ne nommer que ceux-là. Ils visent à stimuler la réflexion et la discussion chez les décideurs, les spécialistes et les scientifiques et de créer de nouvelles initiatives de recherche. Les rapports peuvent être téléchargés sur le site Web du National Institute of Justice à l'adresse suivante : <http://www.ojp.usdoj.gov/nij/pubs-sum/cj2000.htm>.

Mise à jour sur le PRP

Aperçu des projets sur la criminalité transnationale du RDPM

Au mois de novembre 1996, le

Réseau de recherche sur les défis et les possibilités de la mondialisation (RDPM) a été mis sur pied de concert avec trois autres réseaux sous l'égide du Projet de recherche sur les politiques (PRP). Le RDPM, par l'entremise de ses cinq groupes de travail, dont un sur la criminalité transnationale, a permis l'examen des dimensions internationales de la politique publique canadienne.

Le groupe de travail sur la criminalité transnationale a mis sur pied et dirigé trois projets de recherche ayant pour but de relever les lacunes dans les recherches stratégiques et d'établir les priorités de recherche relativement aux défis et aux possibilités de la mondialisation. Les trois projets, qui devaient être conclus en mars 2000, portaient sur les sujets suivants :

- Solutions de rechange dans la lutte contre le crime transnational
- Corruption de fonctionnaires étrangers/réponses stratégiques
- Trafic de personnes : réponses stratégiques fédérales

Le financement de projet a été versé par le Solliciteur général du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité, Condition féminine Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, Justice Canada, Environnement Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, l'Agence de douanes et du revenu du Canada, le Secrétariat de la recherche sur les politiques et l'Agence canadienne de développement international. D'autres partenaires fédéraux ont participé aux

projets : la GRC, le ministère de

la Défense nationale et le Centre canadien de la statistique juridique. Ces trois projets devaient être de nature exploratoire. Celui sur les solutions de rechange, par exemple, devait permettre l'examen d'autres approches à la fois dans le cadre et au-delà des modèles traditionnels employés par les organismes d'application de la loi et le système de justice pénale pour lutter contre le crime organisé, particulièrement ceux qui ont été conçus à l'étranger et qui pourraient être appliqués ou adaptés au Canada. Quant au projet sur la corruption, les représentants fédéraux estimaient qu'il fallait évaluer la portée et l'incidence possibles des agissements de fonctionnaires étrangers corrompus sur le Canada, dont les liens avec le crime organisé et les pratiques commerciales inacceptables. Finalement, les résultats du projet sur le trafic de personnes serviront à déterminer les éléments fondamentaux de la réponse du gouvernement du Canada au trafic, de même que les prochaines étapes à franchir dans la conception d'une stratégie de lutte contre ce fléau, axée sur l'élabo-

ration et la coordination des politiques.

Le projet sur le trafic ne sera conclu que tardivement à l'automne 2000 afin que les responsables puissent intégrer aux résultats des recherches les conclusions de la table ronde sur les politiques qui s'est tenue le 29 juin 2000, mais les deux autres ont pris fin. La préparation des rapports qui seront rendus publics, vient de commencer; les documents devraient être disponibles sur Internet au plus

tard à la fin de l'année. Le projet

sur les solutions de rechange et celui sur le trafic figurent au programme d'un atelier sur la criminalité transnationale qui se déroulera au cours de la Troisième conférence nationale de la recherche sur les politiques du PRP, les 30 novembre et 1^{er} décembre 2000, à Ottawa.

L'expérience tirée de la réalisation de ces trois projets sur la criminalité transnationale sous l'égide du PRP et du RDPM s'est révélée précieuse, tout spécialement du point de vue des ministères principaux qui en ont assumé la direction. Ces projets ont nécessité beaucoup de travail! Des efforts de collaboration horizontale, où nous avons dû mettre en commun des ressources souvent limitées – qu'elles soient financières, intellectuelles ou autres – ont certainement enrichi les résultats, mais ils ont en même temps alourdi le fardeau des ministères qui ne possèdent pas de section proprement réservée à la recherche. L'atteinte d'un consensus entre des partenaires fédéraux, dont les besoins stratégiques diffèrent souvent, a requis des concessions dans certains cas, mais il en ressort un produit unique en son genre qui n'aurait peut-être pas pu autrement voir le jour. En bout de ligne, de solides relations de travail ont été établies entre les partenaires fédéraux, et ces liens se maintiendront dans le cadre du PRP ainsi que dans d'autres instances touchant la sécurité publique et la sécurité des personnes.

Joan Fisher
Ministère du Solliciteur général du Canada

déposera un rapport supplémentaire assorti de données; le prochain rapport d'étape est prévu pour le 1^{er} mars 2001.

Carol LaPrairie et Marc Gushue

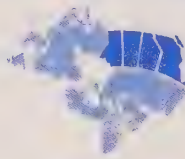
Centre national de la prévention du crime

Pour en savoir plus sur le Tribunal, visitez le site Web du

Centre national de la prévention du crime, à l'adresse

http://crime-prevention.org/francais/publications/fact_sheet/drugf.pdf.

Partout au Canada



Regard des médias de Vancouver sur la dislocation sociale

Récemment, les villes et leurs plan du programme de recherches stratégiques du Canada. L'étude *Issues 2000: Challenges on the Western Urban Landscapes* donne un aperçu exhaustif des grands problèmes auxquels sont confrontées les sept plus importantes villes de l'Ouest canadien. Pour préparer ce rapport, la Canada West Foundation a surveillé pendant un an quatre journaux de villes importantes, organisés plus de 20 entrevues avec des leaders communautaires, des journalistes et des universitaires de chacune des sept villes en question, et analysé le rapport annuel des quatre ministères provinciaux responsables des affaires municipales.

L'étude *Issues 2000* souligne que dans l'Ouest canadien, le programme d'affaires urbaines s'est éloigné des questions municipales habituelles (aménagement du territoire, permis de bâtir, parcs municipaux, routes, eaux et égouts, etc.)

Pour englober de nombreuses questions liées à la dislocation sociale. La pauvreté, la criminalité, la consommation de drogues, la détérioration urbaine et les services de santé locaux sont maintenant les priorités des villes. Aujourd'hui, les programmes municipaux recourent des questions de compétence fédérale, provinciale et municipale.

Plus que la majorité des villes de l'Ouest canadien, Vancouver illustre le passage des questions municipales traditionnelles aux problèmes de dislocation sociale. Manifestement, la consommation de drogues, la pauvreté, la détérioration urbaine dans l'Est et la criminalité suscitent l'intérêt des médias beaucoup plus qu'auparavant. En fait, 15 % des articles examinés mentionnaient l'impact dévastateur de la toxicomanie, faisant de cette question le sujet le plus traité par les journaux de Vancouver. Ailleurs dans l'Ouest, ce sujet ne figurait pas parmi les 10 premiers.

À l'instar des autres grandes villes, Vancouver éprouve divers problèmes sociaux liés à la criminalité, mais l'accent demeure sur la production et le trafic de drogues ainsi que sur l'activité criminelle qui s'y rapporte. Selon les estimations, la valeur de la production, de la vente et de l'exportation des stupéfiants en Colombie-Britannique se chiffre à 3 milliards de dollars par an. Par ailleurs, Vancouver abrite de 6 000 à 10 000 toxicomanes, dont environ 40 % seraient séropositifs ou atteints de l'hépatite C. En 1997, le taux d'infection VIH chez les toxicomanes se chiffrait à 18 %, un sommet dans le monde industrialisé.

Pour en savoir davantage : Casey Vander Ploeg, Glenn Blackett et Michael Bates, Canada West Foundation, *ISSUES 2000: Challenges on the Western Urban Landscape*. Publié sur le site <http://www.cwtf.ca/>.

Réduction de la récidive : constitution du premier Tribunal de traitement de la toxicomanie du Canada

rechanage à l'emprisonnement et en priviliégiant la responsabilisation du contrevenant, sa réintégration sociale, la réduction de la criminalité, la participation de la collectivité et la collaboration parmi le personnel responsable de la justice pénale.

ÉVALUATION DE LA RÉDUCTION DES DOMMAGES

Le ministère de la Justice et le CTSM évaluent en ce moment le Tribunal de traitement de la toxicomanie afin de déterminer si le programme aide les toxicomanes à quitter la rue, s'il facilite leur retour au travail et favorise la stabilité des familles. L'évaluation s'effectue au moyen d'un groupe expérimental et d'un groupe témoin constitué de contrevenants qui ont été admis au programme, mais qui ne sont jamais retournés suivre leur traitement.

Les questions d'évaluation sont les suivantes : Pour quel le programme donne-t-il les meilleurs résultats? Comment le programme pourrait-il être adapté à l'ensemble de la population? Le programme a-t-il réduit la récidive et amélioré la qualité de vie des participants au programme? Qu'arrive-t-il à ceux qui se retirent du programme ou en sont expulsés? Les recherches réalisées antérieurement à ce sujet montrent que l'exposition à un programme de traitement peut avoir des effets bénéfiques, et les premiers résultats de l'évaluation du Tribunal de traitement de la toxicomanie de Toronto semblent positifs.

Le premier rapport d'étape a été déposé le 1^{er} mars 2000. Bien que de nature préliminaire, particulière-ment en ce qui a trait à l'analyse et au suivi des contrevenants, il a offert certains indices et constatations d'importance :

- Les participants sont âgés en moyenne de 33 ans; Le Tribunal décerne davantage de récompenses qu'il n'impose de sanctions;
- Près de 75 % des personnes admises au programme n'ont pas récidivé;
- En moyenne, cinq renvois aux ressources communautaires sont faits par contrevenant; le logement était visé par le plus grand nombre de renvois, suivi de la formation professionnelle et de l'éducation;
- 33 % de ces renvois n'ont pu donner de résultat à cause d'un problème de disponibilité ou de listes d'attente.

La consommation abusive de drogues et la toxicomanie sont des problèmes chroniques souvent associés à un comportement criminel persistant, au chômage, à l'itinérance ainsi qu'aux problèmes de santé physique et mentale. Comme le système de justice pénale offre peu ou pas de traitement de la toxicomanie ou de services d'assistance postpénale dans la collectivité, un pourcentage élevé de toxicomanes retombent dans la criminalité. Dans le cadre de son mandat, qui est de relever et d'appuyer des projets novateurs en prévention du crime, le Centre national de la prévention du crime, par l'entremise de son Fonds d'investissement dans la prévention du crime, a fourni le financement affecté à la mise en œuvre et à l'évaluation nécessaire à l'établissement du premier Tribunal de traitement de la toxicomanie du Canada.

JURISPRUDENCE THÉRAPEUTIQUE

Le Tribunal a été lancé officiellement en décembre 1998, à l'hôtel de ville de Toronto, et siège actuellement deux fois par semaine. À l'instar des tribunaux américains de même nature, le Tribunal de Toronto fonctionne dans un cadre jurisprudentiel de nature thérapeutique. Il vise principalement à réduire les dommages et à améliorer la qualité de vie des gens. Il n'impose pas l'abstinence stricte. Contrairement aux tribunaux de traitement de la toxicomanie d'autres pays, le Tribunal de Toronto permet aux trafiquants de drogues qui sont aussi toxicomanes et héroïnomanes de continuer leur programme de traitement à la méthadone. Les dossiers soumis au Tribunal sont choisis en fonction de critères liés à l'infraction reprochée et à la toxicomanie; les peines infligées comprennent des présences régulières devant le tribunal, l'analyse d'urine et la participation à des programmes de désintoxication offerts par le Centre de toxicomanie et de santé mentale (CTSSM). On s'attend à ce que la plupart des clients soient assujettis au programme pendant des périodes de 12 à 18 mois. Bien que le Tribunal vise les prostituées et les jeunes, tout contrevenant accusé d'une infraction en matière de drogues à une loi fédérale et qui répond aux autres critères de sélection peut recevoir cette forme de peine avec sursis. Plus de 129 personnes ont été admises au programme à ce jour.

Dans le cadre de son programme, le Tribunal de Toronto s'inspire de certains aspects de la justice réparatrice, par exemple en offrant une solution de

d'un résultat. Toutefois, cela représente un changement énorme dans un système dont les principaux indicateurs de réussite ont toujours mesuré la production plutôt que les résultats.

On doit fustiger les gouvernements et les collectivités qui s'acharnent à appuyer des programmes inefficaces ou qui refusent de soutenir des programmes ayant fait leurs preuves ailleurs dans le monde. Le défi consiste à définir la réussite en des termes clairs permettant de la mesurer. Une telle définition, qui reposerait sur une méthodologie d'analyse des coûts et bénéfices, représenterait la base d'un mécanisme puissant de responsabilité et contribuerait à une utilisation plus judicieuse des ressources.

Le fait de concentrer nos efforts sur les résultats soulève également la question de la responsabilité des collectivités face à leur propre sécurité. Elles ont sans aucun doute un important rôle à jouer, mais il est également vrai que beaucoup de facteurs extérieurs ont une incidence sur la criminalité et la victimisation. Une solution locale à ces réalités est donc insuffisante. Ainsi, le défi consistera à intégrer l'intervention locale à une intervention régionale et nationale plus vaste pour remédier aux causes sociales du crime et de l'insécurité.

Ross Hastings
 Professeur,
 Université d'Ottawa

Toutes les collectivités n'ont pas les compétences et les ressources nécessaires pour identifier les causes des problèmes et les types de programmes susceptibles d'y remédier. Et il est de plus en plus évident que les collectivités incapables de faire face à elles seules au crime et à la victimisation sont souvent celles qui ne disposent pas des ressources nécessaires.

En fait, l'étude d'évaluation

indique que l'on dépense beaucoup de temps, d'énergie et de ressources pour des programmes reconnus comme inefficaces, tandis que l'on n'appuie pas suffisamment les initiatives ayant fait leurs preuves ou ayant tout au moins montré des signes d'efficacité. Le défi du Centre national de prévention du crime est d'orienter le processus d'apprentissage et d'offrir un leadership axé sur l'expertise. Bien sûr, ces nouvelles connaissances peuvent nous mener dans des directions impopulaires sur le plan politique et rendre les choses très difficiles pour les organismes gouvernementaux.

L'importance que l'on accorde au résultat des initiatives traditionnelles et proactives représente une grande part de la tendance actuelle, l'objectif étant la sécurité individuelle et le bien-être de la collectivité. Par conséquent, on insiste pour que les programmes soient évalués en fonction de leur apport à ce résultat, ce qui semble évident à une époque où la plupart des organismes visent avant tout l'atteinte

tion du crime pour coordonner l'initiative. Les deux objectifs de ce dernier sont :

- *L'apprentissage et l'expertise*, c'est-à-dire améliorer notre connaissance des mesures qui donnent des résultats et évaluer jusqu'à quel point il est possible de les répandre; ces travaux reçoivent l'appui d'un fonds d'investissement qui soutient des projets de trois à cinq ans entourant l'application et l'évaluation d'approches novatrices de la prévention;
- *L'appui à la mobilisation des collectivités*, c'est-à-dire encourager les collectivités à concevoir, à appliquer et à évaluer des programmes de prévention; ces travaux reçoivent l'appui d'un fonds de mobilisation communautaire qui soutient des projets à court terme, ainsi que d'un fonds de partenariat dont le but est de créer et de diffuser des outils appuyant différentes activités communautaires.

QUELQUES DÉFIS CLÉS

Que d'erreurs et d'idées fausses quand on parle de justice pénale! Une telle situation est problématique pour une stratégie qui laisse à la collectivité la responsabilité de



La différence entre les programmes stratégiques nationaux et internationaux s'estompe peu à peu, tout particulièrement pour les questions de criminalité et de sécurité publique. Les sites Web ci-dessous donnent des exemples utiles sur la façon dont les organismes non gouvernementaux et les pays collaborent entre eux pour tenter de résoudre les problèmes qui s'y rattachent.

http://www.oecd.org/data/index_fr.htm

Le Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI) est un organisme intergouvernemental

qui a pour objectif de concevoir et de promouvoir des stratégies de lutte contre le blanchiment d'argent. Le GAFI surveille les progrès réalisés par ses membres dans la mise en œuvre des mesures anti-blanchiment, les techniques utilisées par les blanchisseurs et encourage l'adoption et la mise en œuvre de contre-mesures dans les pays qui ne sont pas membres. Sur son site Web, il donne accès aux textes des lois et des règlements de divers pays sur le blanchiment d'argent. On y trouve également des rapports annuels, des comptes rendus publiés et des recommandations, ce qui permet de comparer les démarches entreprises un peu partout pour lutter contre ce fléau.

<http://www.uncjin.org/>

Ce site Web est le « centre de renseignements virtuel » du Réseau d'information des Nations unies sur la prévention du crime et la justice pénale. Le chercheur y trouve des données et des documents gouvernementaux sur le crime transnational et la prévention de la criminalité. On peut notamment y trouver, pour de nombreux pays, des statistiques, des textes de lois, des règlements et de normes, ainsi que des renseignements sur le système carcéral. Les intéressés y trouveront aussi des programmes et des comptes rendus de conférences de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, de même que plusieurs ordres du jour provisoires de la Convention contre la criminalité transnationale et les protocoles qui en découlent. Les renseignements offerts par ce site Web permettent de savoir ce qui se fait dans le monde pour lutter contre la criminalité, et ainsi d'établir des comparaisons.

http://www.unesco.org/webworld/child_screen

L'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a tenu une conférence intitulée « Exploitation sexuelle des enfants, pornographie impliquant des enfants et pédophilie sur Internet ». Ce site Web permet aux chercheurs de

télécharger les actes de la conférence, de même que les documents qui y ont été présentés. Il contient aussi une liste de personnes-ressources, ainsi que de nombreux liens vers d'autres organismes.

<http://www.usdoj.gov/sitemap/index.html>

Le site du département de la justice des États-Unis est une ressource essentielle pour les chercheurs qui s'intéressent aux questions de criminalité et de justice. Le site offre de l'information et des guides pratiques sur un ensemble de sujets variés allant du soutien aux communautés à la prévention du crime chez les jeunes. Il est également possible de consulter un ensemble de publications du gouvernement des États-Unis ayant trait aux questions légales, de justice et de criminalité.

<http://www.ncpc.org>

Le National Crime Prevention Council (NCPC) est une organisation à but non lucratif vouée à la prévention du crime et à la création de communautés plus sûres. Le NCPC offre notamment en ligne un nombre de descriptions de programmes et de pratiques exemplaires qui ont été implantés partout aux États-Unis. L'interne, le chercheur et le travailleur offrant des services de prévention du crime pourront aussi y retrouver plusieurs publications ainsi que des guides pratiques spécialement destinés aux enfants, adolescents, familles et aux communautés.

<http://www.transparency.de/welcome.fr.html>

Transparency International est une organisation non gouvernementale dont la mission est d'amener les gouvernements à mieux rendre compte de leur gestion et à lutter contre la corruption à l'échelle nationale et internationale par le biais de l'engagement des agents gouvernementaux, de la société civile et du secteur privé. En bref, Transparency International dévoue ses efforts à la création d'un environnement international favorable à la lutte contre la corruption. On trouve notamment sur le site Web de Transparency International *L'étude de la corruption des pays exportateurs* qui fait la lumière sur la perception des pots-de-vin que les entreprises originaires des 19 premiers pays exportateurs du monde versent dans les pays en voie de développement. Le site regorge également de publications et de documents de travail en plus d'offrir aux internautes un module de recherche, un répertoire anti-corruption portant sur les programmes multinationaux concernant les efforts contre la corruption et une collection de liens à d'autres sites traitant de la lutte contre la corruption.

Criminalité et sécurité publique

Vous trouverez ci-dessous un aperçu des idées qui circulent sur la criminalité et la sécurité publique, notamment les approches novatrices visant la création d'une société canadienne plus sécuritaire.

• L'Alliance des entreprises pour la

prévention du crime encourage les partenariats entre le secteur privé et le secteur bénévole dans le domaine de la prévention de la criminalité, et élabore des stratégies particulières pour favoriser une plus grande participation. Il s'agit de l'une des initiatives du Conseil national de prévention du crime, qui est chargé de mettre en œuvre la Stratégie nationale sur la sécurité communautaire et la prévention du crime. Pour obtenir plus de renseignements sur cette approche innovatrice, veuillez consulter le site Web suivant : <http://www.crimprevention.org/francais/business/index.html>.

• Vous êtes intrigués par le débat entourant les tests d'ADN et la collecte de preuves qui en découle? Consultez la page Web du *Solliciteur général du Canada* pour en apprendre davantage au sujet de la banque nationale de données génétiques et de la Loi sur l'identité génétique par les empreintes génétiques, et pour connaître la liste des infractions au Code criminel pour lesquelles vous pourriez être forcés de soumettre un échantillon de votre ADN : <http://www.sgc.gc.ca/Communications/20000630.htm>.

• Le Caledon Institute of Social

Policy offre une série d'études de cas qui mettent en relief diverses approches visant à améliorer les conditions sociales et économiques qui favorisent la criminalité.

lire. Les six projets, qui ont été réalisés dans diverses régions du pays, soulignent des exemples d'inclusion sociale. On retrouve entre autres une initiative électorale sur les bonnes relations interpersonnelles. Vous pouvez télécharger les projets en consultant la section Social Partnerships Project du site Web : <http://www.caledoninst.org>.

• Le Nathanson Centre concentre ses efforts sur la recherche, l'évaluation de politiques, la réforme du droit et l'éducation dans le domaine du crime organisé et de la corruption. Il offre une liste exhaustive de liens, ainsi qu'une base bibliographique complète qui permet de faire une recherche avec 10 catégories de mots clés, y compris les théories et modèles conceptuels, les formes du crime organisé et les activités criminelles, qui se subdivisent à leur tour en de nombreuses sous-catégories. Comme la base renferme une grande quantité d'informations, assurez-vous de bien utiliser l'outil de recherche. Voici son adresse Internet : <http://www.yorku.ca/nathansonsearch.htm>.

• Ceux qui remettent en question nos hypothèses sur la criminalité et les sanctions à imposer aux contrevenants peuvent jeter un coup d'œil au *Journal of Prisoners on Prisons* (<http://www.jpp.org/>), une revue axée sur la recherche et écrite par des détenus. Les connaissances et l'expérience de ces derniers sont mises à profit pour faire contrepoints aux études théoriques et pour éclairer le discours public au sujet de nos établissements carcéraux.

• Sur le site Web de *Statistique Canada*, dans la section « système judiciaire et criminalité » du menu du Canada en statistiques, on présente une panoplie de chiffres sur la criminalité, la sécurité publique et d'autres questions de justice. Pour connaître le nombre de policiers et le nombre d'habitants par policier dans toutes les provinces, veuillez consulter la page Web suivante : <http://www.statcan.ca/francais/Pgdb/State/Justice/legal05.htm>.

Boîte à outils virtuelle

• La justice réparatrice, ça commence avec vous et moi. « La manière dont une société répond aux dommages causés par un crime, pour aider à restaurer les plaies et à restaurer l'harmonie, est aussi importante que le crime perpétré. » *Le Service correctionnel du Canada* offre un guide à l'intention des groupes communautaires, des organismes et des personnes qui s'intéressent à la justice réparatrice (http://www.csc-scc.gc.ca/text/forunm/rjweek/guide/toc_f.shtml). Ce guide contient des ressources spirituelles pour cinq grandes religions.

• En consultant le site Web suivant : <http://www.yorku.ca/research/lamarshtv>, vous aurez accès à plus de 30 résumés d'articles de recherche portant sur diverses attitudes et infractions liées à la criminalité. Ces résumés ont été rassemblés par le *Lamarsht Centre for Research on Violence and Conflict Resolution*, dont le mandat est d'appuyer et de mener des recherches sur la violence et le règlement de conflits, ainsi que d'en diffuser les résultats.

MADD

Visages intéressants

Fondé par un petit groupe de Californiennes en 1980, Mothers Against Drunk Driving (MADD) est une organisation militante sans but lucratif comptant plus de 600 sections régionales et équipes d'action communautaire aux États-Unis et au Canada. Le principal objectif de MADD est de trouver des solutions efficaces aux problèmes de l'ivresse au volant et de la consommation d'alcool chez les mineurs, et aussi de soutenir les victimes des crimes liés à l'ivresse au volant. Il s'agit là d'une grande réussite de notre époque en matière de politiques publiques. D'une origine modeste, MADD est depuis devenu une référence.

MADD Canada a été formé en 1992 afin d'établir un réseau national de victimes et de citoyens préoccupés par les cas d'ivresse au volant et souhaitant aider les victimes de ce genre de crime violent. Grâce au leadership de la présidente Carolyn Swinson, l'organisation s'est dotée d'un programme dynamique visant à resserrer le dialogue avec la classe politique du pays et à promouvoir des changements législatifs destinés à rendre les routes canadiennes plus sécuritaires. Par exemple, MADD Canada presse depuis un certain temps les parlementaires d'adopter le projet de loi C-18 visant à modifier le Code criminel de manière à transformer la peine maximale pour ivresse au volant causant la mort en sentence à vie. Par ce projet de loi, la société canadienne montre sa ferme intention de ne pas tolérer l'acte criminel qu'est la conduite en état d'ébriété.

MADD Canada a été très actif au cours des deux dernières années en faisant adopter des modifications législatives tant fédérales que provinciales. Récemment, MADD a participé à l'examen parlementaire fédéral de la législation concernant l'ivresse au volant et à la mise sur pied et au développement d'un bureau fédéral chargé de la politique concernant les victimes, et il a publié une étude très complète de la législation des provinces sur l'ivresse au volant, qu'il a intitulée *Evaluation des provinces et territoires*. Voici quelques exemples de services actuellement offerts par MADD Canada aux victimes de l'ivresse au volant : le programme *Wecare*, accompagné et soutenu moralement pendant que la justice suit son cours, aide aux victimes qui ne naissent pas leurs droits, soutien émotionnel, conseils pour un militantisme efficace et forums de discussion en ligne.

Pour plus d'informations, veuillez consulter : <http://www.madd.ca>.

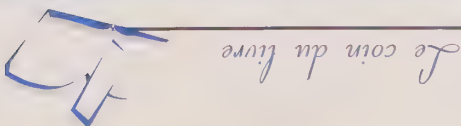
Réseau de la justice autochtone

Le Réseau de la justice autochtone (RJA) regroupe sur une base bénévole l'expertise des représentants du système de justice traditionnelle et des collectivités autochtones. Ensemble, les représentants travaillent au renouvellement de l'administration de services juridiques par et pour les peuples autochtones.

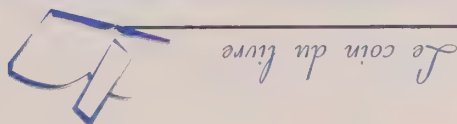
Le RJA a été mis sur pied en 1996 et sert d'agent de développement, d'évaluation, de communication, de vulgarisation et de partage d'information sur les processus de justice alternative et réparatrice qui se conforment aux valeurs et aux traditions autochtones. Il encourage la compréhension des conséquences que suscitent les différences culturelles et la dynamique raciste, dans le système de justice en particulier.

D'abord, il tisse des liens qui permettent aux groupes de l'ensemble du Canada d'échanger des idées et des informations et de se tenir au courant des développements dans le domaine juridique. Il peut s'agir de programmes locaux ou régionaux, de conférences, de nouvelles publications, de jugements ou de nouvelles lois. Deuxièmement, le Réseau fournit gratuitement des ressources, des publications et des bandes vidéo sur divers aspects de la justice applicable aux Autochtones, sur les programmes communautaires et sur des initiatives du genre. Le troisième rôle du Réseau consiste à allouer des fonds et d'autres moyens à l'appui de projets qui offrent des solutions créatrices aux diverses questions concernant la justice applicable aux Autochtones. L'aide du RJA a servi à soutenir des conférences, des ateliers et des programmes de formation à travers le Canada sur des sujets tels que les cercles de détermination de la peine, la résolution des différends, les services aux victimes et les questions juridiques.

Pour plus d'informations, visiter la page du RJA à : <http://canada.justice.gc.ca/fr/ps/rja/about.html>.



Le coin du livre



Trafficking Cinderella : un documentaire

leur enlève toutefois leur passeport des qu'elles mettent le pied en Amérique du Nord, puis on les force à se prostituer.

Trafficking Cinderella traite d'un problème qui commence tout juste à être reconnu. À l'heure actuelle, le public ne peut consulter aucune étude portant sur un grand nombre de cas. Issu d'une recherche qualitative, le documentaire *Trafficking Cinderella* illustre les expériences vécues par quelques femmes et enfants d'Europe de l'Est qui ont été contraints à la prostitution et qui, dans certains cas, ont été achetés puis vendus un peu partout dans le monde. Beaucoup d'entre eux travaillent actuellement au Canada dans des clubs de strip-tease ou des salons de massage.

Trafficking Cinderella - un film de Mira Njagolova - pour plus d'informations, veuillez communiquer avec Chris Gregory à l'adresse suivante : c.gregory@prs-srp.gc.ca

Faire appliquer la loi à l'extérieur de nos frontières

Depuis une dizaine d'années, l'exploitation sexuelle des enfants est devenue l'un des grands sujets de préoccupation des gouvernements partout dans le monde. Le Canada a adopté le projet de loi C-27 (loi modifiant l'article 7 du Code criminel - tourisme sexuel impliquant des enfants) afin que les tribunaux canadiens puissent instruire le procès des Canadiens accusés d'exploitation sexuelle d'enfants à l'extérieur du Canada.

Le projet de loi C-27 découle d'un consensus mondial émergent concernant le besoin de lutter contre le tourisme sexuel lié aux enfants. À ce jour, 24 pays, dont le Canada, se sont dotés de lois extraterritoriales à cet égard. Par ailleurs, aux Nations unies, on a négocié et ratifié la Convention relative au droit de l'enfant et, plus récemment, il y a eu acceptation à l'échelle internationale du Protocole facultatif à la Convention relative au droit de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants. De fortes pressions publiques s'exercent partout dans le monde pour que soient entamées des poursuites en vertu de ces lois.

On a notamment recours au réseau des consulats canadiens pour faire connaître la loi canadienne aux citoyens se trouvant à l'extérieur du pays. La Direction

La DGAC coordonne un groupe de travail multipartite chargé d'examiner et de proposer diverses options pour la mise en œuvre de la loi canadienne à plus vaste échelle. Des rapports d'étape ont été présentés au comité sénatorial contre l'exploitation sexuelle commerciale des enfants et des jeunes, et un rapport contenant une analyse détaillée de la mise en œuvre de la loi canadienne sera soumis aux ministres dès qu'il sera finalisé. Événement important à venir dans ce dossier, le 2^e congrès mondial contre l'exploitation sexuelle commerciale des enfants, qui aura lieu au Japon en décembre 2001.

Texte soumis par la Direction générale des affaires consulaires (Affaires étrangères et Commerce international).

des avantages de la mondialisation, tout en les protégeant des menaces devant lesquelles ils ne peuvent rien faire. Pour mettre en place des filets de protection efficaces contre les nombreux dangers de la mondialisation, nous devons poser des gestes que les générations précédentes ne pouvaient même pas imaginer. Il n'y a pas si longtemps, le coût de la criminalité était considéré comme une question stratégique purement nationale. Dans notre village planétaire, il constitue de plus en plus un fléau international qui ne peut être combattu qu'en collaborant avec nos voisins.

Terry Cormier

Directeur,
Ministère des Affaires étrangères et
du Commerce international

¹ Mars 1998, sondage Angus Reid,
Solliciteur général.

temps, les coûts, le besoin d'obtenir un consensus pour l'établissement de politiques internationales et la coopération entre les industries sont des facteurs dont on doit tenir compte pour la question du chiffre-ment, par exemple. Dans sa nouvelle politique à cet égard, le gouvernement fédéral souligne son engagement à favoriser l'essor du commerce électronique, à promouvoir le respect de la vie privée et à protéger les renseignements de nature délicate. En même temps, il reconnaît que les corps policiers ne sont pas toujours capables d'avoir accès aux documents chiffrés et de les saisir légalement. Pour y parvenir, il faudra trouver des solutions intermédiaires entre la promotion du commerce et de la vie privée et celle des citoyens.

Notre défi consiste à faire bénéficier les Canadiens au maximum

Les ventes d'alcool et le régime de commerce international

Depuis 20 ans, des changements spectaculaires ont marqué l'émergence des économies mondiales et des marchés libres. Divers accords commerciaux ont intensifié les échanges internationaux, remettant en question des pratiques commerciales « déloyales » et prévoyant une coordination et une « harmonisation » de la réglementation, de la fiscalité, des orientations générales de l'État et d'autres mesures du secteur public pour atteindre que du secteur privé. Les accords commerciaux en question touchent-ils avoir une incidence sur les politiques touchant l'alcool et la lutte contre les blessures qui en résulte? Par ailleurs, les accords commerciaux pourraient-ils finir par infléchir les tendances en la matière? Malheureusement, les études et les données à ce sujet demeurent rares. Dans une communication publiée dans la revue *Contemporary Drug Problems*, Vingilis, Lote et Sealey traitent des principes sous-tendant les accords internationaux de commerce et indiquent en quoi ils pourraient avoir une incidence sur la vente d'alcool, la réglementation en la matière, les mesures fiscales connexes et les blessures subies. Les chercheurs sont appelés à faire les recherches qui s'imposent pour apporter là-dessus des précisions et jauger les effets possibles.

Voir Vingilis, E., Lote, R. et J. Sealey, « Are trade agreements and economic co-operative compatible with alcohol control policies and injury prevention? » dans *Contemporary Drug Problems*, 2593, pp. 579-620.

ont des frontières communes avec nous et qui sont nos partenaires économiques, mais aussi avec ceux qui sont éloignés de nous géographiquement, historiquement, culturellement et même idéologiquement.

LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DANS UN UNIVERS NUMÉRIQUE

Étant donné que de nombreux renseignements personnels sont disponibles et qu'ils sont de plus en plus conservés et transférés en format numérique, les risques d'en-trave à la vie privée sont bien réels. L'univers numérique ne permet pas seulement de voler des informations sur des cartes de crédit, mais aussi d'usurper l'identité d'une personne. Toutes nos opérations virtuelles – de l'achat d'une pinte de lait avec une carte de débit à l'utilisation d'Internet, en passant par la consultation de dossiers médicaux et financiers – peuvent être retracées.

La coopération entre les gouvernements pour mettre les citoyens à l'abri de la criminalité internationale nécessite un transfert de renseignements, ce qui soulève la question des droits humains et celle de la vie privée. Les pays n'ont pas tous les mêmes politiques à cet égard. L'un des grands défis auxquels doit faire face la communauté internationale aujourd'hui est de trouver une façon de protéger les citoyens en maintenant un juste équilibre entre réglementation internationale et protection de la vie privée, sans mettre en péril les droits de la personne ou la souveraineté des États.

Outre les dimensions sociales et politiques du problème, il y a des considérations commerciales importantes. Les contraintes de

La sécurité publique à l'ère de l'information

DES SOURIS... ET DES CRIMES

Les innovations technologiques ont créé un monde électronique qui suscite l'engouement des citoyens et des entreprises du monde entier, mais aussi celui des criminels et des terroristes, qui profitent de ses avantages pour communiquer entre eux, faire du recrutement et mener leurs opérations. Les nouvelles technologies ont aussi favorisé

« Le droit international se développe lentement, mais les données circulent à une vitesse sans

cesse grandissante. La mondialisation a des

répercussions importantes sur l'ordre politique et social, sur la sécurité de tous les citoyens et

sur la façon dont les pays doivent collaborer

entre eux pour envoyer les nouvelles menaces. »

disparaissent. En 1999, le Rapport

L'impact de la criminalité augmente au fur et à mesure que les frontières

CLASSIQUES ET MODERNES

LE CÔTÉ HUMAIN DES CRIMES

velles menaces.

entre eux pour envoyer les nou-

dont les pays doivent collaborer

tous les citoyens et sur la façon

tique et social, sur la sécurité de

mondial sur le développement humain, du Programme des Nations Unies pour le développement, a estimé que les groupes criminalisés réalisent des profits de 1,5 billions de dollars par an, un montant supérieur à celui du PIB de tous les pays sauf trois. Ces profits sont obtenus au prix de la souffrance des victimes : les femmes et les enfants poussés vers la prostitution, les personnes tuées par des criminels qui utilisent des armes illégales, les gens qui voient l'épargne de toute une vie disparaître aux mains descrocs, les jeunes dont la vie est ruinée par l'usage de drogues et les victimes innocentes du terrorisme. Les fraudes boursières ont aussi des répercussions au Canada. Depuis le scandale de Bre-X, certains investisseurs canadiens et étrangers ont moins confiance à notre marché des valeurs mobilières, ce qui

l'apparition de nouvelles formes de crimes classiques et de nouveaux types de crimes, comme le télémarketing frauduleux, l'escroquerie sur Internet, le vol de cartes de crédit/débit ou de données électroniques et la diffusion de virus informatiques. Comment fait-on pour enquêter sur des crimes électroniques, saisir des pièces à conviction et confisquer les produits de la criminalité lorsque les renseignements compromettants peuvent être effacés d'un simple clic ou être transférés sans problèmes dans un autre pays? Comment créer des lois pour empêcher les contrevenants d'aller se réfugier à l'étranger pour échapper à la justice? Le droit international se développe lentement, mais les données circulent à une vitesse sans cesse grandissante. La mondialisation a des répercussions importantes sur l'ordre poli-

Dans notre village planétaire, le monde entier fait partie de notre voisinage. En cette ère des communications rapides et peu coûteuses, les pays doivent élaborer des lois, des politiques et des solutions pratiques compatibles avec celles de leurs voisins, qui sont beaucoup plus nombreux qu'auparavant. Nous partageons nos problèmes non seulement avec les pays qui

les autres. avec flexibilité et en parallèle avec doit s'actualiser avec créativité. de nos jours, cette responsabilité lites fondamentales des États, et est toutefois l'une des responsabilités identifiées. La sécurité des citoyens véritable est au cœur de notre pas facile, car la notion de sous-dent guère les criminels. Cela n'est à l'esprit que les frontières n'intiment devons donc le redéfinir en gardant connaissances pas de frontières. Nous que les réseaux informatiques ne raineté doit tenir compte du fait concept traditionnel de souve-

L'évolution du crime et du terrorisme soulève des questions stratégiques fondamentales. Notre

QUESTIONS STRATÉGIQUES

NOUVEAUX CRIMES, NOUVELLES

essentielle.

mistérielle et internationale est

fléau, une coopération intermi-

nologiques. Pour lutter contre ce

sociales, économiques et tech-

breuses ramifications politiques,

sérieuse. Cette question a de nom-

croît qu'il s'agit d'une menace

sttue un problème, et un sur deux

ment que le crime organisé con-

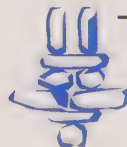
général, 91 % des Canadiens esti-

réalisé en 1998 pour le solliciteur

Selon un sondage Angus Reid

investissements au pays.

risque d'entraîner une baisse des



L'attribution du blâme à l'échelle internationale

La lutte au trafic de drogues figure depuis longtemps parmi les priorités politiques internationales. L'accent a presque toujours été mis sur l'interdiction – faire baisser la production et le commerce illégal de stupéfiants, particulièrement la marijuana, l'héroïne et la cocaïne. Cette démarche axée sur l'interdiction s'appuyait sur l'attribution du blâme – à qui devait-on imputer la responsabilité de la production et du trafic de stupéfiants?

Selon cette attribution du blâme, les pays en développement sont d'abord pointés du doigt. Le raisonnement va comme suit : « Si vous prenez des mesures contre les habitants de votre pays qui produisent des substances illicites et dangereuses, ces drogues ne pourraient venir empoisonner les rues des pays industrialisés, où elles sont source de criminalité et de toxicomanie. » Par ailleurs, on blâme aussi les gouvernements des pays industrialisés avancés, car selon les dirigeants des nations en développement, « si les gouvernements du Canada, des États-Unis et de l'Europe intervenaient auprès des consommateurs de drogues, il n'y aurait plus de marché et donc plus de raison de produire des substances illégales ». Dans les instances multilatérales, l'attribution du blâme se reflète dans les débats où l'on cherche à déterminer s'il vaut mieux réduire l'offre ou s'attaquer à la demande dans les stratégies d'interdiction.

ISUMA #2 DÉVELOPPEMENT DU JEUNE ENFANT

Le thème central du second numéro de la revue *ISUMA : Revue canadienne de recherche sur les politiques* porte sur le développement du jeune enfant. Le numéro paraîtra au mois de novembre. Plusieurs spécialistes, notamment Clyde Hertzman, Richard Tremblay, Ericilia Palacio-Quintin, Nicole J. Douglas Williams, Fraser Mustard et Dan Offord ont collaboré à ce numéro.

(*amphetamine type stimulants* (ATS)), se sont intensifiées. Et contrairement aux drogues d'origine végétale, les ATS ne dépendent pas de conditions spécifiques sur le plan du climat, des sols et des températures. En plus, les matières premières se trouvent sous la main des producteurs et les techniques de production sont simples; les installations peuvent être de petite taille, mobiles et proches du marché. Sans oublier que les précurseurs servant à fabriquer des ATS ont des usages doubles licites et sont disponibles dans le commerce.

En raison de ces deux phénomènes, la distinction entre un pays producteur et un pays consommateur se trouve confondue : par exemple, des ATS sont produits au Canada, de sorte que nous sommes à la fois producteur et consommateur. En Asie du Sud-Est, l'opium, l'arrivée des ATS a signalé le début d'une nouvelle ère. Ces drogues sont maintenant produites dans ce marché local qui connaît un essor considérable. Ainsi, la communauté internationale a réagi.

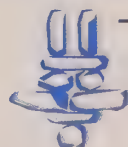
À la Vingtième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies sur le problème mondial de la drogue dans le monde, qui a eu lieu en juin 1998, les dirigeants mondiaux ont convenu d'une *Déclaration politique sur le contrôle global des drogues*, qui a reconnu que « la responsabilité de la lutte contre le problème mondial de la drogue est commune et partagée, et qu'elle exige une démarche intégrée et équilibrée ». L'ONU établissait un précédent en mettant la réduction de la demande sur un pied d'égalité avec l'objectif de réduction de l'offre. Dans le but de renforcer cette approche, les participants ont également approuvé la *Déclaration sur la réduction de la demande de drogues*, première entente multilatérale globale sur la réduction de la demande. Au Sommet d'Okinaawa, les membres du G8 ont confirmé leur détermination à s'attaquer aussi bien à la demande qu'à l'offre. Plus près de nous, en juin 1998, Santé Canada a fait connaître sa *Stratégie canadienne antidrogues*, dont un des principes de base consiste à préserver un équilibre entre la réduction de l'offre et celle de la demande.

L'attribution du blâme se fait entendre encore parfois, mais les bases de cet argument ont changé.

Philip Pimington

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce
Directeur adjoint,
international

Jérôme



L'Internet au service de l'élargissement des marchés mondiaux

La croissance phénoménale d'Internet et du commerce électronique remet en question les capacités des institutions privées et publiques à assurer la sécurité des citoyens dans un univers virtuel qui échappe aux législations nationales. Le conseiller spécial auprès du « Secretary for Digital Economy » du Ministère du commerce des États-Unis, Elliott Maxwell, a abordé la question de l'Internet et de l'élargissement des marchés mondiaux dans le cadre du Forum 2000 de l'OCDE, *Partenariats pour la nouvelle économie*, tenu à Paris du 26 au 28 juin dernier.

Monsieur Maxwell a indiqué que la croissance des technologies de l'information et du commerce électronique est un phénomène incontournable. À cet effet, il a indiqué que les technologies de l'information (TI) ont contribué pour plus de 50 % de la croissance de la production aux États-Unis au cours de la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, bien que ce secteur représente moins de 9 % de la production totale américaine.

Selon Monsieur Maxwell, l'expansion phénoménale des réseaux au niveau américain, mais aussi au plan international, pose de nombreux défis pour les gouvernements nationaux.

Ces nouveaux défis comprennent notamment la nécessité d'assurer l'accès aux TI à une communauté d'utilisateurs toujours grandissante, transformer les gouvernements en utilisateurs-modèles, créer un environnement favorable au développement d'Internet et capitaliser sur

Le coin du livre



Internet et la mise en marche de la pédophilie

« Le Web est rapidement devenu le moyen de diffusion privilégié de la pornographie juvénile. De nombreux pays ont décidé de s'attaquer à ce problème, mais dans leur cheminement, ils doivent se frotter à plusieurs obstacles.

L'ampleur du phénomène Internet et l'absence de réglementation viennent compliquer les démarches entreprises afin d'interdire certaines activités en ligne. Les technologies informatiques et électroniques aux- quelles les pédophiles ont accès les aident également à déjouer les forces policières. Et l'absence de frontières sur le Web constitue sans doute le principal problème.

Pour contre ce problème, plusieurs mesures peuvent être adoptées : la législation, l'autoréglementation

Les enjeux de croissance économique et de sécurité des utilisateurs sont tout aussi importants, ce qui implique nécessairement, selon Monsieur Maxwell, la mise en place d'un cadre légal permettant de gérer les transactions électroniques, mais qui serait également en mesure d'assurer la protection des consommateurs-utilisateurs. Les questions des contrats électroniques, des signatures numériques, des barèmes tarifaires et de taxation et les enjeux de légitimité des juridictions nationales dans un univers virtuel sont toutes des questions auxquelles doivent faire face les preneurs de décisions pour développer un sentiment de confiance chez les utilisateurs. Ce n'est qu'en développant de tels barèmes qu'il sera possible aux gouvernements de faire face aux problèmes de criminalité et de favoriser la sécurité et la croissance de la confiance des consommateurs-utilisateurs. Comme l'a indiqué Elliott Maxwell, les défis que posent les TI ne se limitent pas strictement aux problèmes d'accès et d'exclusion fondés sur les bases économiques, mais impliquent également des questions culturelles, linguistiques, géopolitiques, sociales et de sécurité des citoyens. Pour favoriser la croissance et l'utilisation de ces technologies au niveau mondial, il faut d'abord implanter des politiques nationales qui permettront d'accroître la confiance et la sécurité des citoyens.

Pour plus d'informations veuillez consulter : Elliott Maxwell, *The Internet Expanding Global Markets*, disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/forum2000/speeches/pdf/maxwell.pdf>.

de l'industrie, la dénonciation téléphonique, les groupes d'intervention, la « police électronique », les logiciels de filtrage, la sensibilisation et la supervision des parents. Toutefois, aucune d'elles ne sera réellement efficace si les pays ne collaborent pas entre eux pour mettre en place des mécanismes de contrôle adéquats. Pour y parvenir, une approche mondiale bien coordonnée et faisant appel à diverses formes de réglementation sera nécessaire. » [traduction]

Pour plus de renseignements, voir : Steven Kleinkecht, *Child Pornography and Pedophilia on the Internet: A Review of the Literature and Other Current Findings*, Ottawa, Ministère de la Justice, Division de la recherche et de la statistique, sous presse.

Les protocoles, les règles et les infrastructures devront toujours tenir compte des nouveautés technologiques et s'y adapter. Le nombre d'appareils sans fil pour particuliers, par exemple les téléphones cellulaires, devrait dépasser le nombre d'ordinateurs personnels d'ici 2003. En ce sens, le commerce électronique prendra la forme du commerce mobile et sera réalisé à l'aide des téléphones cellulaires ou d'autres formes d'unités mobiles.

Enfin, les fournisseurs de services des secteurs privé et public doivent pousser plus loin leurs modèles de service électronique en offrant aux consommateurs et aux citoyens canadiens des produits et des services uniformes sur le marché électronique. Cela ne sera envisageable que si les sociétés et les gouvernements adoptent des procédures de sécurité rationnelles afin de créer chez leurs clients la confiance indispensable à toute transaction électronique.

Brian O'Higgins
Vice-président et responsable des systèmes,
Entrust Technologies inc.
Pour plus d'informations au sujet d'Entrust Technologies, voir : <http://www.entrust.com> et <http://www.entrust.net>.

d'administrations et d'États américains sont allés de l'avant afin de donner une portée juridique aux documents électroniques, au moyen d'une loi sur la signature numérique.

« Nous en sommes maintenant au point où des relations de confiance sont possibles sur les marchés virtuels, qui ne diffèrent plus des marchés réels. Cela procure des avantages considérables aux entreprises canadiennes, mais aussi aux consommateurs canadiens qui, pour la première fois peut-être, se verront offrir un choix et commodité, peu importe l'endroit où ils vivent. »

envers le commerce électronique. Les produits et services d'ICP évoluent rapidement. De plus en plus, on les propose aux entreprises et aux gouvernements sous forme de services personnalisés et individualisés. Nous en sommes maintenant au point où des relations de confiance sont possibles sur les marchés virtuels, qui ne diffèrent plus des marchés réels. Cela procure des avantages considérables aux entreprises canadiennes, mais aussi aux consommateurs canadiens qui, pour la première fois peut-être, se verront offrir choix et commodité, peu importe l'endroit où ils vivent.

ET LES ASPECTS LÉGAUX ?

La reconnaissance légale des ICP et des signatures numériques progresse rapidement. Certaines activités à cet effet comprennent :

- *Loi-type de l'ONU sur le commerce électronique*¹ — Cette loi vise à renforcer le statut juridique du commerce électronique en éliminant un certain nombre d'obstacles.
- *Uniform Commercial Code (UCC)*² — Ce code comporte une liste de procédures qui tendent à renforcer la sécurité des clés publiques. Bon nombre

- *Projet de loi C-54*³ — Ce projet de loi vise à appuyer et à promouvoir la prestation de services électroniques en protégeant les renseignements personnels collectés, utilisés ou divulgués dans certaines circonstances et en déterminant les moyens électroniques qui peuvent être utilisés pour communiquer et consigner l'information sur les transactions.

¹ <http://www.unictl.org/tr-index.htm>
² <http://www.law.com/llc/ucc/table.html>
³ <http://www.parl.gc.ca/36/1/parbus/chambus/house/bills/summaries/c54-f.htm>

Confiance et sécurité à l'ère de l'information

LA CONFIANCE ENVERS LES

TRANSACCIONS

Dans l'ouvrage *The Social Virtues and the Creation of Prosperity*

de Francis Fukuyama, on définit la confiance comme un facteur déterminant de la prospérité économique. Les pays qui ont des économies de marché, par exemple le Canada, les États-Unis et le Japon, sont prospères; les autres, comme la Russie et sa « kleptocratie », restent en plan.

Les transactions commerciales se fondent sur la confiance. L'histoire du Canada démontre que la monnaie elle-même, qu'il s'agisse de wampum, de jetons de carte utilisés en Nouvelle-France ou de peaux de castor, importe moins que la relation de confiance dans laquelle s'inscrit la transaction.

Faisons un saut dans le temps jusqu'à l'ère de l'information. À notre époque, nul ne remet en doute le fait que l'existence de marchés sûrs et fiables est essentielle à la concrétisation des avantages offerts par les transactions électroniques, par exemple pour le traitement des commandes, la transmission des renseignements sur les cartes de crédit et les transactions à distance. Acheteurs et vendeurs doivent avoir la même confiance pour les transactions à distance que pour les transactions en personne. Autrement, les deux parties se refuseront à entrer de plain-pied dans le cyberspace.

LES RUDIMENTS DE LA SÉCURITÉ

SUR INTERNET

Voici les cinq éléments de base de la sécurité sur Internet :

1. *Confidentialité* — L'information ne doit être divulguée à aucune partie non autorisée.
 2. *Authentification de l'utilisateur* — Les parties à une transaction doivent être les personnes qu'elles affirment être.
 3. *Contrôle d'accès* — Seules les personnes autorisées doivent pouvoir accéder à telle ou telle information électronique.
 4. *Intégrité des données* — Les données ne doivent pas être modifiées ou trafiquées entre le moment où elles quittent l'expéditeur et celui où elles parviennent au destinataire.
 5. *Non-répudiation (responsabilité de l'utilisateur)* — Les parties ne peuvent révoquer ou nier leur rôle dans une transaction ou faire de fausses affirmations sur la proposition ou l'acceptation d'une offre.
- Afin d'exploiter l'extraordinaire potentiel de l'ère de l'information, les gouvernements et le secteur privé se sont efforcés de créer des infrastructures à clés publiques (ICP) complètes et viables. Ces infrastructures offrent un ensemble commun de services de sécurité qui permettent aux utilisateurs de faire des transactions électroniques grâce à une combinaison d'algorithmes, de protocoles et d'outils dérivés pour les communications. Tout
- élaboration de l'Énoncé de pratique de certification (EPC) du gouvernement du Canada,
 - création du Groupe interministériel de mise en œuvre de l'ICP;
 - élaboration de l'Énoncé de pratique de certification (EPC) du gouvernement du Canada, reconnu comme un modèle dans le monde entier et qui influence le modèle américain et ceux de la Chine, du Japon et de l'Europe.
- Le rôle de pionnier joué par le Canada a eu d'importantes retombées. C'est l'étude conjointe du gouvernement fédéral avec Nortel Networks en 1992 qui a mené à la création d'Entrust Technologies, maintenant reconnue dans le monde entier pour ses solutions innovatrices à la crise de confiance

Des deux rapports qu'elle a rédigés jusqu'à présent, l'un porte sur l'efficacité des ateliers de formation de la GRC sur la justice réparatrice et l'autre sur les points de vue des animateurs de justice communautaire et des participants.

Jusqu'à maintenant, les résultats révèlent que les animateurs de justice communautaire et les participants sont satisfaits. Les contrevenants ont jugé le processus très juste, de mentionner Jharna Chatterjee, et ils ont confié que le FJC leur a montré les conséquences de leurs actes et les a motivés à réparer le tort qu'ils avaient fait. Les victimes ont dit vouloir accorder une autre chance aux contrevenants et ont affirmé avoir moins peur d'en être à nouveau les victimes. La majorité des participants ont déclaré que justice avait été rendue et qu'ils choisiraient de comparaître devant un FJC au lieu d'un tribunal s'ils se retrouvaient de nouveau dans la même situation.

Cet article de **Brenda Zanin** a initialement été publié dans le numéro de juin 1999 de *Pony Express*, le bulletin de la GRC.

territorial, fédéral) qui agissent sur la justice réparatrice et en subissent l'influence pourraient constituer un obstacle. M. Lorce signale néanmoins que la Nouvelle-Écosse et la Colombie-Britannique sont deux provinces où le concept fonctionne très bien. Il est lui-même membre d'un groupe de représentants du gouvernement et du corps judiciaire qui se penche sur des questions de juridiction ou autres concernant la justice communautaire dans une perspective nationale globale.

Jharna Chatterjee, Ph.D., une autre partisane de la justice communautaire au sein de la DSPCCA, a publié un bulletin à l'intention des groupes de justice communautaire dans toutes les divisions, à la suite des téléconférences. Le récent bulletin de la GRC sur la justice réparatrice (RCMP *Community VOICE*) vise à aider les membres et les non-membres à partager des idées et à discuter de divers sujets concernant la justice communautaire. Jharna Chatterjee s'occupe aussi de la recherche et de l'évaluation relatives aux initiatives de justice communautaire.

Conférence nationale de la recherche sur les politiques de l'an 2000

La troisième conférence nationale du Projet de recherche sur les politiques présente plus de 50 ateliers, de présentations et de discussions entre experts, de séances plénières ainsi qu'une journée d'ateliers techniques.

La nouvelle place du Canada dans la société mondiale sera étudiée sous les thèmes : **adaptation@changement, réalisation@possibilité, sécurisation@risque, et appartenance@canada.**

Ne manquez pas cette occasion unique de vous joindre à des chercheurs du gouvernement, du milieu universitaire ainsi que du secteur privé afin d'échanger des idées sur la place du Canada dans une société mondiale.

Pour de plus amples renseignements au sujet des inscriptions ou des mises à jour au programme, veuillez visiter notre site web www.lemonde.ca, communiquez avec nous par courriel à canada@lemonde.ca ou par téléphone au 1-877-962-2800, poste 258.

Recherche sur les politiques
Policy Research

Les 30 novembre et 1^{er} décembre 2000
Hôtel Westin et Centre des congrès d'Ottawa, Ottawa (Ontario)
Ateliers techniques – le 29 novembre 2000

canada@lemonde.ca

Canada

Parler pour se comprendre La GRC lance une initiative pour permettre aux forums de justice communautaire de partager des expériences communes

Au Canada, de plus en plus de contrevenants avouent leur culpabilité devant un forum de justice communautaire (FJC) au lieu de comparaître devant un tribunal traditionnel. Récemment, la GRC a lancé une initiative pour permettre aux groupes de justice communautaire de partager des expériences communes et d'améliorer les nouveaux rapports établis entre les communautés et la police.

« La justice réparatrice s'inscrit

tout à fait dans la philosophie de police communautaire de la GRC, de commenter Don Loree, Ph.D., responsable de la Sous-direction de la recherche et de l'évaluation (DSPGCA) à la Direction générale de la GRC, à Ottawa. Nous avons tenu des réunions un peu partout au Canada pour examiner des façons de nous assurer que cette manière d'envisager la justice est utilisée efficacement. Nous voulons encourager les communautés à travailler avec nous et à assumer la responsabilité des programmes de justice communautaire ».

Les réunions en question s'adressaient d'abord aux commandants divisionnaires, aux agents de la Police criminelle et aux autres membres de niveau supérieur afin de les sensibiliser à cette solution de rechange à la justice. « La dernière réunion que nous avons tenue visait les inspecteurs, les sergents et les gendarmes. Nous avons discuté de problèmes et de pratiques exemplaires lors d'une vidéoconférence et d'une téléconférence ».

Bon nombre d'exemples courants de justice réparatrice viennent des communautés autochtones, mais le concept s'applique à toutes les cultures, de souligner Don Loree. « Nous encourageons le recours à la justice réparatrice toutes les fois que cela est possible, ajoute-t-il. Comme l'a exposé le Commissaire dans son énoncé directionnel de 1998, cette forme de justice s'applique à toutes les situations ». De plus, comme les

programmes de justice communautaire visent souvent les jeunes contrevenants primaires, Don Loree estime que l'approche pourrait fonctionner avec des sujets de tous âges, « et probablement pour toutes les infractions, tout dépendant des points de vue de la Couronne et de la poursuite ».

La stratégie de la GRC consiste notamment à présenter les concepts de justice communautaire aux

« Nous encourageons le recours à la justice réparatrice toutes les fois que cela est possible. Comme les programmes de justice communautaire visent souvent les jeunes contrevenants primaires, l'approche pourrait fonctionner avec des sujets de tous âges, et probablement pour toutes les infractions, tout dépendant des points de vue de la victime, de la Couronne et de la poursuite ».

— Don Loree

La police et les groupes communautaires de l'extérieur de la GRC se joignent également au plan d'action. Après avoir reçu une formation offerte par la GRC dans le cadre des FJC, les agents du détachement de l'OPP de Carleton Place, à l'extérieur d'Ottawa, ont rédigé leur propre manuel qu'ils mettent à la disposition des intéressés.

« Je pense que le concept gagne en popularité, d'expliquer Don Loree, bien que lentement ». Les différents niveaux de compétence (municipal, provincial,

obtiendrait ainsi une évaluation et une formulation plus systématiques de la pertinence des politiques publiques et des répercussions des diverses formes de crime.

On accorde de plus en plus d'importance à la victimisation et aux répercussions du crime organisé et du crime transnational. Les questions de criminalité et de sécurité publique sont extrêmement complexes et nécessitent une démarche multisectorielle. Les données sur la justice pénale ne sont qu'une source d'information parmi d'autres. Il faudra aussi examiner les données relatives au commerce, aux mouvements démographiques, au comportement des consommateurs, au marché du travail, aux structures de migration et à d'autres sujets afin de jeter plus de lumière sur les répercussions de la criminalité. Les renseignements détenus par le secteur privé, par exemple les informations que possèdent certaines entreprises sur les fraudes, peuvent jouer un rôle important dans le processus analytique. Comme nous l'avons souligné précédemment, la participation des groupes communautaires et bénévoles est essentielle à la définition des problèmes et à la recherche de solutions locales. De plus, il pourrait également être utile de procéder à une analyse comparative des provinces et des territoires et des autres pays. Ce ne sont là que quelques pistes à envisager pour la recherche à venir sur le crime organisé et le crime transnational.

Jamie Deacon

Directeur,

Solliciteur général du Canada

Les points saillants de l'étude d'impact du crime organisé sont disponibles à : <http://www.sgc.gc.ca>

recherche de solutions concernant à cette collectivité. L'information et les données sur les répercussions et la victimisation peuvent faciliter les activités de communication et de consultation faisant appel au public. De la même façon, une population sensibilisée à l'ampleur et aux répercussions de la criminalité au sein des collectivités aura davantage tendance à soutenir les orientations stratégiques du gouvernement.

Les discussions qui se déroulent actuellement entre les fonctionnaires fédéraux et provinciaux concernant le crime organisé confirment qu'il y a lieu d'adopter une notion générale de la victimisation si l'on veut atteindre les quatre objectifs énoncés précédemment.

Les ministères fédéraux ayant participé aux travaux du Groupe de travail sur le crime transnational, dans le cadre du Réseau des défis et possibilités de la mondialisation (RDPM) du PRP, en sont également venus à cette conclusion.

A L'INTÉRIEUR ET AU-DELÀ DES COLLECTIVITÉS

La victimisation des personnes est au cœur de toute notion de répercussion. Elle nous permet de discuter nos efforts sur les effets du crime organisé et du crime transnational sur les particuliers et les collectivités. De plus, le processus d'élaboration des politiques doit élargir les notions de victimisation : par exemple, il y aurait lieu de considérer l'environnement et l'économie comme des « victimes », de constater à quel point la société en général souffre des méfaits du crime organisé et du crime transnational, et de déterminer ce que tout cela entraîne pour la gouvernance et les institutions publiques. On

fiabilité leur impact précis. Il faut pour cela des outils d'analyse qui ne sont pas encore tout à fait au point. Cela n'empêche toutefois pas d'appliquer les données sur les répercussions du crime et sur l'ampleur de la victimisation et ses divers aspects à un certain nombre d'objets :

- **Établissement des priorités** — Les données sur les répercussions, les statistiques de base et l'analyse des tendances aident à déterminer les questions nécessitant une attention prioritaire et les ressources nécessaires à l'élaboration des politiques et à la mise en œuvre des programmes.

- **Elaboration des dispositions législatives** — Les données sur les répercussions et sur la victimisation peuvent être utiles à la rédaction des propositions législatives dans le cadre du processus parlementaire, ne serait-ce qu'en attirant l'attention sur les besoins et les intérêts du grand public et de certains groupes précis. De plus, les tribunaux recherchent des analyses et des données solides lorsqu'ils examinent les lois en regard de la Charte des droits et libertés.

- **Évaluation du rendement** — Les notions de victimisation élaborées et rendues opérationnelles grâce à une évaluation des répercussions et une analyse des tendances aident à définir les objectifs des programmes et sont essentielles à l'évaluation du rendement.

- **Mobilisation des citoyens** — Une population informée est davantage en mesure de participer à la définition des problèmes de la collectivité et à la

Chroniqueur d'un réseau

Mieux connaître la victimisation et les répercussions des actes criminels

COMPRENDRE LA VICTIMISATION

L'information sur la victimisation et les répercussions des actes criminels jouent un rôle de plus en plus important dans l'élaboration des politiques applicables à la justice pénale, particulièrement dans les domaines du crime organisé et

times. La Stratégie nationale sur la sécurité communautaire et la prévention du crime sert à appuyer les initiatives communautaires s'attaquant aux causes profondes de la criminalité et de la victimisation. Le Centre de la politique concernant les victimes, au sein du mi-

« On ne s'entend pas beaucoup sur la façon de mesurer l'ampleur des problèmes du crime organisé et du crime transnational, et d'évaluer de façon constante et fiable leur impact précis. Il faut pour cela des outils d'analyse qui ne sont pas encore tout à fait au point. »

du crime transnational. L'importance de ce rôle découle de la nécessité de démontrer les effets de ces deux formes de criminalité sur les citoyens canadiens et sur leurs collectivités. On parle, par exemple, des effets du trafic de la drogue sur la santé publique, des personnes âgées victimes d'escrocs du télé-marketing, de la traite des femmes, et de l'incidence de la pornographie juvénile sur Internet.

Au cours des dix dernières années, nous avons été témoins de nombreuses innovations dans le domaine des politiques et des programmes de justice pénale, notamment en ce qui a trait à la prévention du crime, aux répercussions sur les collectivités et à la victimisation. Le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et les territoires, met en œuvre des politiques et programmes visant à prévenir la criminalité et à répondre aux besoins et préoccupations des vic-

nistère de la Justice, s'intéresse aux questions entourant ces personnes et veille à ce que le point de vue des victimes soit pris en compte dans l'élaboration des politiques et la rédaction des dispositions législatives. Les services de police communautaires, dont l'un des principaux buts est de faire participer les membres de la collectivité à la définition des problèmes et à la recherche de solutions au niveau local, sont depuis un certain temps déjà une priorité de la GRC et des corps policiers un peu partout au pays.

LES RÉPERCUSSIONS DU CRIME

ORGANISÉ

En 1998, le ministre du Solliciteur général du Canada a publié les points saillants de *l'Étude d'impact du crime organisé*. Cette étude était la première à aborder la question de la gravité du crime organisé, les stupéfiants, le blanchiment d'argent, la contrebande, le trafic

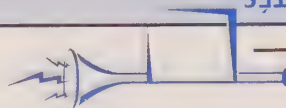
MESURER LES RÉPERCUSSIONS

DU CRIME

Le ministère du Solliciteur général, Le Centre canadien de la statistique juridique, la GRC et Justice Canada, de concert avec les gouvernements des provinces et des territoires et les corps policiers, examinent les possibilités de mise sur pied d'un cadre national de cueillette de données sur le crime organisé et d'élaboration de diverses méthodes d'évaluation des répercussions. Par contre, on ne s'entend pas sur la façon de mesurer l'ampleur du crime organisé et du crime transnational, et d'évaluer de façon constante et

de déchets dangereux et la production de marchandise contrefaite. La police, le gouvernement (recettes fiscales), l'industrie et d'autres sources de données ont été consultées, y compris des experts, afin d'établir et d'évaluer un certain nombre de répercussions économiques (pertes personnelles ou pour les fonds publics), socio-politiques (p. ex. répercussions sur les groupes vulnérables, l'opinion publique et la politique étrangère), environnementales, santé et sécurité (problèmes liés à la toxicomanie), et violence (le niveau de violence liée à chaque genre d'infraction ou d'activité).

Mieux connaître la victimisation et les répercussions



DATE ACTIVITÉS

8 NOVEMBRE 2000

ISUMA : Revue canadienne de recherche sur les politiques Deuxième numéro : Développement de la petite enfance (lancement de Toronto) – Les Presses de l'Université de Montréal et le Secrétariat de la recherche sur les politiques sont heureux d'organiser le lancement du deuxième numéro d'**ISUMA : Revue canadienne de recherche sur les politiques**, le 8 novembre au Children's Own Museum, de 17 h 30 à 19 h 00. Les conférenciers invités sont Dan Offord, de l'Université McMaster, Allen Zeeman, de la Direction générale de la recherche appliquée de Développement des ressources humaines Canada et David Thompson, du Secrétariat à l'enfance du gouvernement de l'Ontario. Pour plus d'informations, veuillez communiquer avec Chris Gregory à l'adresse : c.gregory@prs-srp.gc.ca ou visitez le site Web du PRP à : <http://recherchepolitique.gc.ca>.

9 NOVEMBRE 2000

ISUMA : Revue canadienne de recherche sur les politiques Deuxième numéro : Développement de la petite enfance (lancement de Montréal) – Les Presses de l'Université de Montréal, l'Institut de la statistique du Québec et le Secrétariat de la recherche sur les politiques sont heureux d'organiser le lancement du deuxième numéro d'**ISUMA : Revue canadienne de recherche sur les politiques**, le 9 novembre à l'Hôpital Sainte-Justine, de 17 h 00 à 19 h 00. Les conférenciers invités sont Yvon Fortin, de l'Institut de la statistique du Québec, Richard Tremblay, du Groupe de recherche sur l'adaptation psychosociale chez l'enfant et David Fransen, du Centre de développement de la santé humaine de Santé Canada. Pour plus d'informations, veuillez communiquer avec Patrick Morin à l'adresse : p.morin@prs-srp.gc.ca ou visitez le site Web du PRP à : <http://recherchepolitique.gc.ca>.

14 AU 17 NOVEMBRE 2000

Cinquième conférence internationale Metropolis – La cinquième conférence du Secrétariat international de Metropolis aura lieu au Pan Pacific Hotel et au Vancouver Convention and Exhibition Centre. Cette année, il y aura des discussions entre les hauts fonctionnaires gouvernementaux, des chercheurs d'avant-garde et des représentants d'organisations non gouvernementales, sous forme de séances plénières et d'ateliers. Parmi les sujets à l'étude, mentionnons le capital social, culturel et économique; les occasions à créer; la gestion des points d'entrée et du changement; et l'investissement dans l'avenir. Pour de plus amples renseignements, voir le site Web : <http://international.metropolis.net/>.

30 NOVEMBRE AU 1^{ER} DÉCEMBRE 2000

Conférence nationale de la recherche sur les politiques – Le Secrétariat de la recherche sur les politiques est heureux d'organiser la troisième conférence annuelle *canada@lemonde.ca*. Cette année, Statistique Canada organise une série d'ateliers techniques avant la conférence. En outre, le programme de la conférence comprend des ateliers et des discussions en groupe. Les participants seront invités à explorer le rôle nouveau du Canada dans une société mondiale et l'incidence de l'interdépendance mondiale sur les orientations gouvernementales de l'état canadien. Parmi les thèmes abordés : adaptation@changement, réalisation@possibilité, sécurisation@risque et appartenance@canada. La conférence aura lieu à l'hôtel Westin et au Centre des Congrès d'Ottawa. Pour de plus amples renseignements, veuillez consulter le site Web à cette adresse : <http://www.lemonde.ca> ou communiquez avec nous à l'adresse suivante : canada@lemonde.ca.

30 NOVEMBRE 2000

Dîner de remise des prix pour la recherche sur les politiques au Canada – Les lauréats des Prix pour la recherche sur les politiques au Canada seront honorés dans le cadre d'un dîner officiel tenu à l'hôtel Westin. Les prix visent à reconnaître le génie et le professionnalisme de gens talentueux qui se sont efforcés d'élaborer et de partager les connaissances acquises dans le domaine de la recherche sur les politiques. Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec Roger Roberge à cette adresse : r.roberge@prs-srp.gc.ca ou consultez le site Web du PRP : <http://recherchepolitique.gc.ca>.

Mot de la directrice exécutive



Au-delà des crimes et châtements

La cohésion sociale et sur les défis et les possibilités de la mondialisation (RDPM), l'approche multidisciplinaire a ouvert de nouvelles voies sur les questions reliées à la criminalité et à la sécurité, notamment la question des approches alternatives à la criminalité et la question des capacités de gestion des institutions nationales et internationales. Les résultats de recherche issus de cette approche novatrice et multidisciplinaire seront disponibles sous peu et feront prochainement l'objet de discussions dans le cadre de la conférence nationale de la recherche sur les politiques canada@lemonde.ca.

« Par le passé, les questions de criminalité et de sécurité publique étaient majoritairement traitées sous l'angle de l'application de la loi et de la justice pénale. Cette approche unidimensionnelle, s'attaquant avant tout aux symptômes, doit être complétée par de nouveaux outils et des visions alternatives pour rencontrer les attentes des citoyens à la lumière des nouveaux défis mondiaux qui les affectent. »

Par le passé, les questions de criminalité et de sécurité publique étaient majoritairement traitées sous l'angle de l'application de la loi et de la justice pénale. Cette approche unidimensionnelle, s'attaquant avant tout aux symptômes, doit être complétée par de nouveaux outils et des visions alternatives pour rencontrer les attentes des citoyens à la lumière des nouveaux défis mondiaux qui les affectent. Il faut développer des politiques capables de relever les défis multiples posés par la criminalité tout en favorisant la sécurité publique et en conservant la confiance des citoyens.

Laura A. Chapman

Laura A. Chapman
Directrice exécutive,
Secrétariat de la recherche sur les politiques

Les questions de criminalité et de sécurité publique ont une incidence directe sur la population canadienne. À l'heure où la mondialisation s'accroît, il est à parer que cette incidence prendra des formes de plus en plus variées pour les citoyens.

À titre d'exemple, l'évolution des technologies et des réseaux de communication a engendré de nouveaux défis en matière de sécurité publique, tel le piratage informatique, qui dépassent les cadres législatifs nationaux. Plus près de nous, la croissance des mesures de sécurité personnelle (les communautés protégées par exemple) démontre la préoccupation des citoyens pour leur sécurité physique. La croissance apparente de la corruption et de la criminalité à l'échelle internationale a aussi des répercussions importantes sur l'économie et la distribution de la prospérité économique et la stabilité des marchés.

Dans un tel contexte, les capacités des institutions canadiennes et internationales doivent être examinées attentivement pour s'assurer qu'elles sont en mesure de répondre à ces défis. Bien plus que d'initier un nouveau débat sur la sécurité publique, ces nouveaux enjeux peuvent ébranler la confiance des citoyens à l'égard des institutions. La criminalité est un des nouveaux défis qui affectent la société civile. Nos citoyens comptent sur nos capacités institutionnelles pour prévenir le crime et assurer la sécurité. Il s'agit là d'un préalable à la

La complexité de ces menaces à la sécurité humaine commande nécessairement la contribution de la recherche stratégique et prospective afin de développer les capacités institutionnelles pour répondre à ces enjeux et conserver la confiance des citoyens. Par exemple, dans le cadre des réseaux de recherche sur



Criminalité et sécurité publique

Dans ce numéro

**Mot de la directrice
exécutive** 2

Activités à venir 3

Chroniqueur d'un réseau

Mieux connaître la
victimisation et les
répercussions des
actes criminels

Bulletin

Chroniqueur invité
Confiance et sécurité à
l'ère de l'information

Témoins
L'Internet au service
de l'élargissement des
marchés mondiaux

Témoins
attribution du blâme à
l'échelle internationale

Chroniqueur d'un réseau
La sécurité publique
à l'ère de l'information

Liens canadiens

Dans le Web

Chroniqueur invité
Prévention du crime à
l'échelle communautaire

**Programme de
recherche**

Partout au Canada

Témoins
Élargir les horizons :
repenser l'accès à la
justice au Canada

Témoins
La justice réparatrice
peut-elle apaiser les
relations tendues?

Le coin du livre

Le saviez-vous...

Bienvenue !

Ce numéro du bulletin *Horizons* traite des questions de la sécurité publique et de la criminalité au Canada, y compris les questions de la prévention du crime, des alternatives au système judiciaire et de l'application de la loi. Les thèmes de la sécurité publique et de la criminalité dépassent de beaucoup le simple cadre judiciaire. Le dialogue sur la sécurité publique est à la fois légal,

Cyber-attaque

« Soixante-dix pour cent des entreprises de Fortune 500 sondées par le Computer Security Institute (C.I.) ont connu au moins une violation de la sécurité de leurs ordinateurs en 1999. L'étude de détection des intrusions (été 1999 dans 6 ministères fédéraux) a dénombré 80 000 alarmes, 500 incidents malveillants, 55 atteintes réelles pour obtenir un accès et 19 attaques sérieuses. »

Pour plus d'informations, veuillez consulter :
Gendarmerie Royale du Canada, Analyse de l'environnement 2000, p. 44, disponible à l'adresse :
<http://www.rcmp-grc.gc.ca>.

Réflexion

« On parle volontiers d'accès à la justice, mais on devrait plutôt parler d'accès au droit. »

Roderick Macdonald,
président de la Commission
du droit du Canada,
Élargir les horizons :
repenser l'accès à la justice
au Canada, 31 mars 2000.

Dans le prochain numéro!

Pour plus d'informations, veuillez consulter : *Gendarmerie Royale du Canada, Analyse de l'environnement 2000*, p. 50, disponible à l'adresse :
<http://www.rcmp-grc.gc.ca>.

« L'identification biométrique apparaît comme un moyen plus efficace d'authentification. Elle se base sur les empreintes digitales, l'identification du visage ou de la voix. En mars 2000, la Maison blanche et Smith & Weston ont signé une entente qui ouvre la voie à des armes personnalisées – seul le propriétaire peut tirer avec ces armes. Elles seront commercialisées dans 3 ans. »

société, économique et culturel, d'autant plus que l'explosion des technologies de l'information a donné naissance à une nouvelle forme de criminalité dans un univers virtuel; univers pourtant bien réel pour les victimes. Le crime est souvent perçu comme le symptôme d'un malaise plus profond qui affecte notre société. La commission des technologies de l'information a donné naissance à une nouvelle forme de criminalité dans un univers virtuel; univers pourtant bien réel pour les victimes. Le crime est souvent perçu comme le symptôme d'un malaise plus profond qui affecte notre société. La commission des technologies de l'information a donné naissance à une nouvelle forme de criminalité dans un univers virtuel; univers pourtant bien réel pour les victimes.

préhension et la résolution des problèmes systémiques liés à la criminalité nécessitent le recours aux approches et ressources individuelles, communautaires, nationales et internationales, notamment les idées et perspectives provenant de diverses disciplines. Ce numéro du bulletin *Horizons* tient à offrir un aperçu des découvertes informant l'élaboration des politiques publiques.

La mondialisation et l'interdépendance planétaire qu'elle engendre ont une incidence importante sur les politiques publiques canadiennes. Le prochain numéro du bulletin *Horizons* offrira un aperçu des recherches et découvertes qui seront présentées à la conférence nationale de la recherche sur les politiques canada@lemonde.ca et du programme des Prix pour la recherche sur les politiques au Canada. Il y sera notamment question du rôle et de la place du Canada dans une société interdépendante.

2A1
OR
H56



Policy Research
Secretariat

Secrétariat de la recherche
sur les politiques

Government
Publications

Volume 3 Number 4

November 2000

POLICY RESEARCH INITIATIVE HORIZONS

EMERGING DEVELOPMENTS AND KNOWLEDGE IN PUBLIC POLICY RESEARCH

In this issue

canada@theworld.ca

Executive brief	2
Upcoming Events	3
Feature Columnist	
Changing Imperatives of Development Cooperation	4
Research Brief	6
Award Winner	
Career Achievement	7
Feature Columnist	
Canadian Foreign Policy and Emerging International Cultural Issues	8
PRI Update	
Analyzing the Trends	12
Eyewitness	
Uncertain Terrain: Taking One Step at a Time	14
Canadian Connections	15
Cyberzone	15
Feature Columnist	
Imagine a safer and More Caring Canada	16
Eyewitness	
Public Opinion and Aboriginal Policy	18
Across Canada	19
Feature Columnist	
A Call for Innovative Governance: Confronting Our Failures	20
Award Winner	
Outstanding Research Contribution	22
Feature Columnist	
Life LAP: A Competency Profile and Learning Framework	24
Eyewitness	
Building the Policy Knowledge Base	26

Welcome!

This issue of *Horizons* deals with the topics on slate for the 2000 National Policy Research Conference, canada@theworld.ca. It highlights Canada's new position in the global society and the impact of global interdependence on Canadian public policy. Featured is an overview of the latest research on how institutions and infrastructures have adapted to the new global realities, the

economic and social opportunities arising from globalization, personal safety and risk management, and the sense of belonging to a unique Canadian society in this internationalized, digitalized world. The aforementioned are merely some of the various research projects that will focus on globalization as a crucial stage in Canada's national development.

In Search of Canadian Identity

"Canadian anti-Americanism had been long-lived and forceful from Loyalist times until the end of the 1980s. American popular culture, though shared and watched by Canadians, was sneered at. American foreign policy and politics tended to draw jeers, especially from intellectuals, and American bragadocio was condemned widely. Canadian identity

and Canadian nationalism often seemed to be based only on a negative: 'We're not Americans.'

The question at the onset of a new century, then, remains what will Canada put in place of anti-Americanism as the basis of its nationality? If Canadians wish to survive as an independent nation in North America – and there

is every reason they should – they have it within themselves to do so.

The major Canadian defence against the United States and Americanization is undoubtedly attitudinal."

J.L. Granatstein, "Two Centuries of Ups and Downs," a paper presented at the 2000 National Policy Research Conference, canada@theworld.ca, November 30 to December 1, 2000.

Policy Reflections

"Everyone is entitled to their own opinions, but not their own facts."

Daniel Patrick Moynihan
Former U.S. Senator

Next Up!!! – 2001 National Conference

Increasingly, people's links to communities are taking on a renewed importance. These links are under pressure as communities themselves adapt and respond to changing circumstances. Next year's National Policy Research Conference issue of *Horizons* will highlight the research and findings of the conference **Bringing Communities Together**. The conference will take place December 6 and 7, 2001. One of the questions to be examined is how will our sense of community and belonging shape the future policy environment and policy agenda?



Canada

Executive Brief



Policy and Globalization: *One Size Fits None*

OVERUSED AND MEANINGLESS?

Many would argue that globalization has become an over-used term whose meaning has become watered down. Stark images follow in its wake – Jihad vs. McWorld, business at the speed of thought and the global village. In this world

field after field, we are finding that local circumstances matter. For instance, one lesson learned has been that the application of development cooperation needs to be calibrated to the unique cultural, economic and social circumstances of the area.

uncertainty needs to be aware of issues of risk management. It is not enough to develop baseline assumptions and then define the perfect policy for these circumstances. Because no one has a crystal ball, policy needs to be robust to face the unexpected, particularly low probability/high impact developments.

“The policy challenges posed by globalization cannot be addressed solely through global responses. There is no “one size fits all” policy and no generic set of policies exist, even if we could find the mythical global village.”

Policy developers also must raise their understanding of how issues migrate from the international to the domestic, from the national to the local. As a policy community, we need to increase our familiarity and our ability to navigate across these domains.

of rapid change it is little wonder that globalization is capable of bringing people to the streets.

The images – both of policy prophets’ words and of demonstrators in Seattle, Prague or Montreal – cannot help but attract our attention. Nor can statistical realities of growing trade and capital flows, mounting evidence of climate change, the information explosion and a growing distance between haves and have-nots.

The policy challenges posed by globalization cannot be addressed solely through global responses. There is no “one size fits all” policy and no generic set of policies exist, even if we could find the mythical global village. In

THE POLICY RECIPES

While there is no single recipe for effective policy, there are some essential considerations for policy in “global” times. Policy needs to be nimble. An example of these policy sensitivities is encapsulated in the shift from command and control regulatory approaches to performance-based regulation. Instrument choice needs to be a central policy consideration. With the emergence of the knowledge society, citizen engagement and information provision become prominent parts of the policy tool kit.

Another criterion is that of coping with the uncertainty that accompanies times of rapid change. Policy in the face of

Understanding policy issues broadly through the use of inter-departmental and multidisciplinary perspectives remains the essence of the Policy Research Initiative. As can be seen from this year’s national conference, canada@theworld.ca, it is a challenge that continues to drive our efforts.

Laura A. Chapman
Executive Director,
Policy Research Secretariat

For more information on the proceedings of canada@theworld.ca, please see the Sunrise and Sunset issues of *Horizons*.

Upcoming Events



DATE	EVENTS
DECEMBER 7-8, 2000	<p>Rural and Regional Service Delivery Conference</p> <p>The International Quality and Productivity Centre (IQPC) is holding a conference on <i>Rural and Regional Service Delivery</i> in Calgary. The conference will be featuring fifteen presentations from various federal government departments on rural and regional service delivery, including optimization of service delivery, youth and knowledge resources in rural communities and employment opportunities in remote regions. For more information, please visit the IQPC web site at http://www.iqpc.com.</p>
DECEMBER 8, 2000	<p>Rediscovering Canada - Thematic Series 2000</p> <p>Scott Clark, Special Advisor to the Privy Council Office and former Deputy Minister of Finance Canada, will be chairing a session entitled <i>The Environment: Are Environmental And Economic Growth Objectives Compatible?</i> This half-day session is the fourth thematic series organized by the Canadian Centre for Management Development (CCMD). The presentation will take place at the CCMD offices in Ottawa. For more information, please visit the CCMD web site at http://www.ccmd-ccg.gc.ca.</p>
DECEMBER 11, 2000	<p>Canada's Place in the World - Thematic Series 2000</p> <p>Don Campbell, former Deputy Minister of Foreign Affairs, will be the presenter of a half-day session entitled <i>Territorial Protection: A Canada-U.S. Protection Dialogue?</i> The presentation will take place at the Canadian Centre for Management Development (CCMD) offices in Ottawa. For more information, please visit the CCMD web site at http://www.ccmd-ccg.gc.ca.</p>
DECEMBER 11-13, 2000	<p>International Conference on the Use of Economic Incentives and Instruments</p> <p>Environment Canada, in collaboration with the Organization for Economic Cooperation and Development, the C.D. Howe Institute and the National Round Table on the Environment and the Economy, is organizing an international conference on economic incentives and instruments in environmental policy. The conference will be held at the Pan Pacific Hotel in Vancouver. For more information on the conference, please visit the web site at http://www.ec.gc.ca/eco-n-ference.</p>

Bookmark



Trudeau's Counter-Weights

"When a political ideology is universally accepted by the elite, when the people who 'define situations' embrace and venerate it, this means that it is high time free men were fighting it. For political balance finds its essential strength in a sense of balance and proportion. As soon as any one tendency becomes too strong, it constitutes a menace. ... My political action, or my theory - inasmuch as I can be said to have one - can be expressed very simply: create counter-weights."

Pierre Elliott Trudeau, *Federalism and the French Canadians*, (Toronto: Macmillan of Canada, 1968), pp. xxii-xxiii.

International Regulation Database

The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) is maintaining the *International Regulation Database*. This database is a comprehensive internationally-comparable set of information about regulation and market structures in OECD countries. The database contains over 1,100 variables for each country and includes broad regulations dealing with product markets and sector-specific regulations.

A description of the database's contents and use is available at <http://www.oecd.org/subject/regdatabase/>.

Feature Columnist

The Changing Imperatives of Development Cooperation

PAST, PRESENT AND FUTURE

The past 50 years have been marked by three main phases of international development thinking. In the first phase, states bore the main responsibility for development and were expected to play an interventionist role. Market forces were viewed by some as harmful to development and reliance on them led to the enrichment of a few and the impoverishment of many.

In the second phase, central planning and state intervention were seen as failures. Statist approaches led to unsustainable debt burdens and inefficient bureaucracy and were disincentives to innovation and growth. In response, market-oriented approaches gained favour and there was a heavy emphasis on policy reform and government retrenchment.

Now, in what can be considered a third phase, there is a growing convergence in development thinking that acknowledges the shortcomings of both state and market and seeks to identify where their most appropriate and helpful role should be. Priority is given to poverty reduction strategies that are owned by developing countries themselves. Perhaps even more fundamentally, a gradual shift in the world-view of development cooperation is also taking place.

GLOBAL PUBLIC GOODS: THE EMERGING PARADIGM

Globalization has replaced geopolitics as the driving force and organizing principle for development cooperation. Integration and the increasingly horizontal and transnational nature of public policy issues have made develop-

“Globalization has replaced geopolitics as the driving force and organizing principle for development cooperation. Integration and the increasingly horizontal and transnational nature of public policy issues have made development cooperation a matter of national and global public concern. Aid is less about charity and paternalism and more about cooperation to meet shared goals and common interests.”

ment cooperation a matter of national and global public concern. Aid is less about charity and paternalism and more about cooperation to meet shared goals and common interests. There is also a shift from seeing aid as an entitlement to a focus on effectiveness. This means that developed countries are now looking for competent partners, rather than trusted allies. In addition, assistance to individual countries will be complemented by multilateral cooperation aimed at secur-

ing important global goods such as a clean environment, safe transportation or rules-based trade.

Globalization, and its attendant interdependence, is creating pressures for international cooperation. Public policy issues faced by governments are becoming more transnational in nature. Success in meeting domestic challenges is related to success in addressing the international dimensions of these challenges. The evidence for this can be seen in the expanding number of international agreements that address “behind-the-border” issues – that is, those issues that are within national boundaries but also have spillover effects for other countries, for example, domestically generated industrial pollutants with cross-border effects.

The notion of *global public goods* has now entered the public policy lexicon and will inevitably be more important in a global village where more and more public policy issues have international dimensions. Essentially, this perspective holds that there are a growing array of public goods – for example, a clean environment, financial stability – that can only be assured through international cooperation and that some form of international assistance is therefore required.

Evidence of growing interest in development and in global public goods can be seen in the recent history of G7/G8 summits. Since 1995, every G7/G8 summit has had a strong development component. In effect, development issues have become informally institutionalized as an integral part of the discussions of the Summits.

EMERGING BEST PRACTICES

The shifting intellectual paradigm has emerged at the same time as a serious stocktaking into the what, how and how-to of international development.

What? There is a growing consensus that poverty reduction should be at the heart of international development. *Shaping the 21st Century*, a landmark document produced by the OECD's Development Assistance Committee, sets out a number of targets for development programs. They include the goal of reducing by one-half the proportion of people living in extreme poverty by 2015. The centrality of poverty reduction to development cooperation is reflected as well in World Bank and U.N. statements and in the approach adopted by a number of other donor agencies.

How? *Shaping the 21st Century* also identifies a set of principles to guide development cooperation. They include stronger partnerships, local

ownership, improved donor coordination, a results-based approach and greater policy coherence in non-aid policies such as trade, investment and technology transfer that have a bearing on development success. Some of the *how* policies may be somewhat contradictory. For example, recipient ownership is difficult to reconcile with donor accountability, especially in countries where there is weak commitment to development, limited public sector capacity, poor accountability systems and corruption. At the same time, experience suggests that integrating these principles into development programming is critical to success and a number of new approaches have emerged to put these principles into action.

How to? Research into successful programs suggest that a balance must be struck between growth-oriented market enhancing policies (e.g., stable macroeconomic environment, trade liberalization, rule of law) and support for important public services that cannot always be supplied equitably and effectively by private markets. According to the World Bank's *Accessing Aid*, aid provided to poor countries with a good policy environment results in faster growth, increased private investment, substantially greater poverty reduction and gains in other social indicators. In contrast, aid has little measurable impact on poverty reduction in countries with weak management.

MIXING PRACTICE AND PARADIGMS

International cooperation is at a crossroads. Growing disenchantment, based on the perceived failure of aid to significantly reduce poverty, combined with changes in the external environment have led to a questioning of aid's relevance and utility. At the same time, a growing convergence of views on the need for international assistance and on the ways to make it more effective also hold out significant promise for a renewed vision of development cooperation.

The past record of shifting development trends and practices cautions against easy acceptance of today's conventions. Yet, the compelling nature of the evidence, the wealth of experience generated over the last 50 years and the urgent need to find more effective ways to address enduring problems with scarce financial resources point to the continuing need for aid agencies to look closely at current practices and see where reform may be needed.

Ron Garson

Senior External Strategy Analyst,
 Canadian International Development Agency

For more information see, Ron Garson, *Development Cooperation at 50 years: Taking Stock, Looking Forward*, Staff paper, 2000.

Research Brief

Stop Stressing: We Have New Evidence

TOWARD A LEISURE SOCIETY?

In the late 1960s, when Joffre Dumazedier's *Toward a Society of Leisure* was published, there was great optimism with regard to leisure and its potential impact on modern life. Articles at the time predicted there would be a reduction of working hours, the growth of leisure activities, the development of new values and the emergence of a new type of society. In 1970, in his essay *The Harried Leisure Class*, Steffan Linder challenged, to little avail, this vision of the future. He argued that people in industrial societies lead more, not less, hectic lives. His essay generated some intellectual curiosity but had minimal impact.

It was not until the 1990s, when Juliet Schor published *The Overworked American*, that the tenor of discussions shifted from the promise of leisure to the problem of time. Schor's book became an instant media event and focus of debate. Today, time scarcity, rising levels of work and chronic stress are common points of investigation and growing research attention is being given the casual relationship between stress and mental and physical health.

STRESSED CANADIANS

The release of Canada's 1998 *General Social Survey (Time Use)* has been eagerly awaited. Following up on similar surveys conducted in 1986 and 1992, this survey provides evidence concerning changes in time use and their effects on levels of life satisfaction, stress and health. Some of the findings suggest that the new evidence will raise a number of important research and policy questions.

It appears that for employed Canadians the length of paid work in 1998 remained at similar levels as in 1992. Time spent in unpaid work, however, such as housework, child and family care and errands has increased by about 15 minutes per day. As a result, the combined load of paid and unpaid work has increased for employed Canadians by approximately 10 minutes between 1992 and 1998. Today, the combined load of paid and unpaid

work amounts to approximately 9.4 hours per day. This load is slightly higher for women than for men.

A GROWING TIME CRUNCH

A 1992 to 1998 comparison of time pressure shows an increase of the sense of time crunch. In 1992, 51.7% of all employed respondents felt rushed every day and 56.2% said that they were more rushed than five years earlier. In 1998 these figures rose to 53.5% and 59.2% respectively.

The 1998 data indicate that for employed respondents, higher levels of time pressure are associated with higher levels of stress and are negatively related to self-assessed health. Higher levels of time pressure, likewise, affect negatively levels of employed respondents' life satisfaction and are associated with a negative assessment of their balance of work and family life. While the percentage of employed Canadians dissatisfied with their lives remains small, the percentage of those who feel very satisfied has declined between 1986 and 1998 from 49.0% to 35.0%.

Analyses of 1998 survey data show that parents with paid workloads exceeding 50 hours per week spend less than half the time with their children than is spent by parents working fewer than 40 hours. Close to 60% of parents working in excess of 50 hours per week are dissatisfied with their balance of work and family life and concerned about not spending enough time with their family. Although the suggestion that the decline in life satisfaction may be attributed to time pressure is speculative, it is clear that time pressure continues to exert its toll on family relationships.

Some of the trends revealed by the latest time use data require serious attention. They represent a formidable challenge for those concerned with health, the quality of life and the role leisure may play in alleviating time pressure problems.

Jiri Zuzanek

Professor,
University of Waterloo

Award Winner

Career Achievement

SYLVIA OSTRY

Sylvia Ostry holds a Ph.D. in economics from McGill University and Cambridge University. She joined the Government of Canada in 1964. Among the posts she held were Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs, Chairman of the Economic Council of Canada, Deputy Minister of International Trade, Ambassador for Multilateral Trade Negotiations and the Prime Minister's Personal Representative for Economic Summits. From 1979 to 1983 she was Head of the Economics and Statistics Department of the O.E.C.D. in Paris. In 1989 she was the Volvo Distinguished Visiting Fellow at the Council on Foreign Relations in New York and from 1990 to 1997 she was Chair of the Centre for International Studies at the University of Toronto.

The following excerpt is taken from her recent chapter, "The Uruguay Round North-South Grand Bargain: Implications for Future Negotiations."

RETHINKING THE BICYCLE THEORY

"The *bicycle theory* of trade liberalization – combat protectionist pressures by means of regular negotiations – is a metaphor based on the past. The cyclist was the United States and perhaps, a bicycle built for two could accommodate the European Union on

the back seat. The World Trade Organization (W.T.O.) today is like a crowded bus full of noisy passengers who cannot (or will not) agree on the instructions of the poor beleaguered driver. Yet, as suggested in this paper, it would not be possible to arrange for a reasoned discussion on the road to take to reach an agreed destination.

The anti-globalization N.G.O.'s are a diverse collection who disagree on many things but agree that corporate globalization (as they term it) is the source of the widening income disparity among countries and that the W.T.O. is the main agent of corporate globalization. Clearly the widening disparity is related to differing growth rates insofar as trade enhances growth – mainly by increasing the dynamic efficiencies from increased competition and access to knowledge – trade liberalization is a necessary, but obviously insufficient condition for improving global equality. It is the other 'sufficient' that is so complex and difficult. To tackle the problem of marginalization and improve the opportunities for convergence in income levels among countries would require an unprecedented degree of international economic policy coordination among inter-governmental institution. Until

that is undertaken, alas, the W.T.O. will continue to be a target for dissent and policy overload.

It is perhaps significant that the 2000 Okinawa G8 summit was the first in the twenty-five year history of summitry that was largely dedicated to North-South issues. It is perhaps equally significant that the obligatory reference to a new round of W.T.O. negotiations was so bland as to be meaningless. Indeed, the entire exercise was so debunked by informed critics that the legitimacy of the institution is now under attack.

If the role of the G8 is simply to produce a communiqué of – in the words of the Economist – 'anaesthetizing gunk of globocratese' the W.T.O. will have to tackle the North-South divide on its own. Perhaps a 'positive agenda' in the trading system could act as a catalyst for the broader action required to diminish the growing North-South divide."

Sylvia Ostry, "The Uruguay Round North-South Grand Bargain: Implications for Future Negotiations," *The Political Economy of International Trade Law*, University of Minnesota, September 2000, pp. 24-25. For a complete listing of Dr. Ostry's work please visit her web site at <http://www.utoronto.ca/cis/ostry.html>.

Feature Columnist

Canadian Foreign Policy and Emerging International Cultural Issues

THE DIFFICULTIES WITH CULTURE

The globalization of trade in cultural products and services has served as the backdrop to the redefinition of international cultural policies in recent years. Although a cultural agenda is emerging on the international stage, it is difficult to define the interests, norms and issues around which this agenda revolves.

One reason for this confusion is that the definition of culture as an object of public policy generates political tensions both at the foreign policy and systemic levels.

The move to redefine the cultural mission of a state places foreign policy in a relationship with identity that challenges the terms upon which the legitimacy of foreign policy was traditionally built. Whereas foreign policy is usually presented as the political expression of an already existing political identity, thus contributing to the reification of the national character of this cultural reality, cultural insecurity associated with globalization is generating demands on the state, suggesting that the independence of culture vis-à-vis foreign policy is being called into question.

SECURING CULTURAL REFERENTS

The way that a state reacts to demands for securitization (i.e. - the issue is recognized as a concern of national interest) of societal referents like culture will depend not only on the way identities are constructed but also on the initial linkage between identity and citizenship. It is possible that the cultural penetration of societies as a result of globalization has given rise to demands that foreign policy include culture as a referent object and not as an instrument for policies in such sectors as the military, the econ-

omy and politics. For a referent object such as culture to be incorporated into foreign policy, the presence of societal agents from the cultural community must be institutionalized within the foreign policy community. This means making the transition from the *attentive public* role, one in which emerging networks are confined, to a *sub-government* role.

"...cultural insecurity associated with globalization is generating demands on the state, suggesting that the independence of culture vis-à-vis foreign policy is being called into question."

The degree of success of foreign-politicization of culture depends on the degree of observable dissonance between societal identity, to which culture refers and whose actors strive to have their interest defended by the state, and political identity, to which foreign policy necessarily refers. This duality should

be manifested by the degree to which the foreign policy community is open to cultural policy networks that respond to concerns over globalization, open in terms both of discourse and mutual recognition and of institutionalization of their relations.

NETWORK FAILURE: THE NEW CONVERSATIONS EXPERIMENT

During the two years following the 1995 government statement announcing culture would constitute the third pillar of Canadian foreign policy, societal and government actors in Canada attempted to lay the groundwork for building this pillar. A public policy network, called New Conversations, created initially by individuals and groups from civil society to pressure the Department of Foreign Affairs into respecting the government's new commitments, was the principal forum for dialogue between these actors. Within this network, they fought for the institutionalization of culture as an object of foreign policy on two interrelated and essential fronts. First, they

sought to define a discourse, a referent object that would allow them to conceive a foreign-politicization of culture that would be legitimate. Second, they attempted to install culture within the sub-government of foreign policy by developing its own policy-making channel. New Conversations failed on both fronts and the network was dissolved.

New Conversations was not successful in foreign-politicizing culture because the actors failed in their attempt to bring out a common conception of culture that is compatible with civic and essential notions of culture conveyed in Canada's official foreign policy. This failure was partly due to the Canadian foreign policy community's resistance to the intrusion of new actors demanding a place for culture among the referent objects of foreign policy. For culture to be established as a referent object, it must be brought into the sub-government by societal actors who are recognized as representatives of the cultural community. However, in this case, New Conversations did not succeed in becoming part of the sub-government.

POLITICAL IDENTITY, NOT ARTISTIC ACTIVITY

Although Members of Parliament recommended that foreign policy be conceived as an integral part of a cultural development of Canada, the government shifted the focus of cultural foreign policy by defining culture as a set of values rather than as an artistic and intellectual reality. While government agents sought to legitimize a political conception of culture through the support of the cultural community, the societal agents referred to culture as primarily defined by artistic activity and, secondarily, as an expression of identity.

The societal, non-civic conception of culture conveyed by the societal actors was not only at odds with the position advocated by the government, but it also clashed with the dominant paradigm which regulated, within the foreign policy community, the

legitimacy of demands as foreign policy demands. This is what the isolation in which the New Conversations network operated would suggest.

The resistance on the part of the policy community lends credibility to the assumption that, because it places culture in a relationship with foreign policy that challenges the terms on which the latter's legitimacy is based, the societal demand for a foreign-politicization of culture is evaded by the state. In the case of Canada, government actors tried to evade the issue by attempting to legitimize a civic conception of culture as a referent-object of foreign policy. It remains to be seen whether such a strategy of evasion will be able to satisfy a civil society that is subject to increasing interpenetration of cultures as a result of globalization.

Louis Bélanger

Directeur de l'Institut québécois des hautes études internationales,
 Université Laval

Bookmark



Much Ado about Culture

"Having reached the present state of development, Canadian cultural industries are facing challenges driven by an interaction between technology and the trade policy response of other countries. Meeting these challenges requires rethinking and reorienting domestic policy: promoting an international agreement in which the reduction of protection would be exchanged for ensured access in foreign markets with safeguards tailored to the political sensitivity of these industries."

Keith Acheson and Christopher J. Maule, *Much Ado about Culture: North American Trade Disputes*, (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1999), p. 116.

PRI Update

A Reintroduction to the P.R.I. — Suite Objectives

The Policy Research Initiative (P.R.I.) is a work in progress, always evolving with new activities and new partnerships in the pursuit of building a stronger capacity to identify, understand and address medium- to long-term policy issues facing Canada. With recent developments and with an expanded readership of *Horizons*, it is worth revisiting what the PRI is, what it is doing and where it is going.

The first phase of the P.R.I. began in 1996 when the Clerk of the Privy Council launched an interdepartmental working group to build a stronger knowledge base on medium-term pressure points for the government's agenda. The second phase saw the creation of a group in 1997 dedicated to support multi-departmental research efforts on a range of crosscutting issues. The P.R.I. began to build links between government researchers and the broader Canadian policy research community, to enable them to share knowledge and ideas.

BUILDING COMMUNITY

The P.R.I. has grown, building stronger knowledge networks by connecting more people from across government, academia and think tanks. For example,

- *Horizons* connects more than 7,000 people from across the country and abroad to the latest developments in policy research;
- The P.R.I. web site, found at <http://www.policyresearch.gc.ca>, responds to more than 1,000 information requests per day regarding the work of the P.R.I. and the world of policy research;
- The second issue of *Isuma: Canadian Journal of Policy Research* is now available free on-line at <http://www.isuma.net> for anyone interested in the latest research on early childhood development;
- The third annual National Policy Research Conference, canada@theworld.ca is providing a venue for over 800 researchers and policy developers to build contacts and learn about the latest research concerning Canada's place in the world; and
- The second annual Canadian Policy Research Awards is honouring and celebrating outstanding achievements in six categories.

PHASE III

This year, the P.R.I. undertook an extensive consultation on its future directions. Based on what was heard, the P.R.I. is now build-

ing the third phase of the Initiative, focusing on three priorities. First, the P.R.I. seeks to deepen policy research on emerging issues and integrate the results into the policy agenda through a new approach to managing horizontal research activities. As a first step, this new approach is being used to accelerate horizontal research on North American linkages, sustainable development and social cohesion, the P.R.I.'s three top research priorities.

The second objective is to expand the government's research capacity by building a more capable, sustainable and diverse policy research workforce through a range of targeted human resource initiatives.

Finally, the third objective is to support better horizontal research collaboration across Canada by improving the suite of P.R.I. products. The focus is on more strategic use of technology to make it easier and cheaper to share research knowledge. The P.R.I. is working with its partners to make these new priorities a reality.

The latest PRI plans can be found on our web site, <http://policyresearch.gc.ca/overview-e.htm>. If you have questions about the future directions of the PRI, you can contact Michael Keenan at m.keenan@prs-srp.gc.ca.

Award Winner

Engaging Citizens

The winner of this year's **Suzanne Peters Citizen Engagement Award** is Jacquie Dale, Coordinator for the Organizational Development Team of the Canadian Council for International Cooperation (C.C.I.C.). Dale initiated a pilot project to test the deliberative process to engage Canadians in considering international issues and providing input from citizens on an important policy issue.

Over the last three years, C.C.I.C., with Dale's leadership, explored the applicability of deliberative dialogue and advanced an understanding of its practice through research, training and communication elements provided in the pilot. It also engaged over 600 citizens in more than 40 forums in communities across Canada, including a national 3-day youth forum. These deliberations gave citizens from all walks of life an opportunity to consider the pros and cons of various approaches to international issues. The results of these sessions have fed into the foreign policy development process.

For more on Jacquie Dale and the activities of the CCIC and its Organizational Development Team, see the CCIC web site at <http://fly.web.net/ccic>.



Knowledge Stocks

The winner of this year's **Knowledge Broker Award** is the Caledon Institute. Here is an excerpt from their recent report on social programs:

"In a globalizing economy, social programs remain an essential ingredient of both economic success and national identity. Canada must have

the courage to continue shaping its social security system, grounded in its unique history and political economy to meet the demographic, social, economic and political realities of life in the early 21st century. Meeting these challenges means that our social programs cannot be treated as museums specimens, locked away, never to be tampered with or changed: Exactly the opposite strategy is needed if we are to maintain a robust social security system reflecting our own national needs. In order to renew and revitalize our social security system, many social programs doubtless will continue to require substantial change and, in some cases, fundamental restructuring."

Ken Battle, Sherri Torjman and Michael Mendelson, *Social Programs: Reconstruction Not Restoration*, (Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, 2000), p. 2, available at, <http://www.caledoninst.org>.

Ideas on the Horizon

Horizons, the Policy Research Initiative's magazine, has been disseminating policy research ideas for three years now. From its outset, *Horizons* has been a venue for bringing together perspectives on horizontal issues using feature articles, research nuggets, eyewitness reports and web resources. Our goal is to profile research on crosscutting issues in order to help build the

knowledge foundation for sound policy choice. In the past year, *Horizons* has covered a range of themes from the knowledge-based economy and society to the Canada-U.S. border to crime and public safety.

The *Horizons* team is now developing its agenda for 2001. A preview of upcoming editions includes such themes as:

- Transportation
- Social Cohesion
- The Market

Should you wish to contribute to any of these issues of *Horizons* or if you know of any research work or programs that might be of interest, please contact us at horizons@prs-srp.gc.ca. We also accept proposals for future *Horizons* themes.

PRJ Update

Analyzing the Trends

The Trends Project is a collaboration between the Social Sciences and Humanities Research Council and the Policy Research Secretariat. It has resulted in 13 workshops in universities across Canada and formed the basis of the 1999 National Policy Research Conference, *Analyzing the Trends*. The workshops brought together over 160 academics and government officials to discuss issues ranging from demographic change and an aging society to globalization and multiple centres of power. Several of the papers written for the Trends Project have also been presented at national conferences, including the 1999 and 2000 Congress of

the Social Science and Humanities, the Canadian Association for Gerontology's 1999 National Conference and the Canadian Political Science Association's 1999 and 2000 National Conferences.

The Project has contributed to building a better knowledge base on long-term issues and has helped identify knowledge gaps requiring further research. In fact, the P.R.I.'s Horizontal Projects on social cohesion, sustainable development and North American integration are in many respects the next steps of the Trends Project in that they bring together government and academics to examine issues highlighted by the Trends Teams.

Over the next year, six peer-reviewed edited volumes will be published in a series titled *Policy Research: The Trends Project Series* and will be available in English from the University of Toronto Press and in French from Les Presses de l'Université de Montréal.

In August 2000, the journal *Canadian Public Policy* issued a Special Supplement on the Trends Project containing seven articles synthesizing the work of the Trends teams. Here are the abstracts for each synthesis paper:

Article Abstracts

AGING AND DEMOGRAPHIC CHANGE

David Cheal

Population aging is often perceived in a negative way, through concerns about public pensions, the demand for health care, the needs of older people for personal assistance, declining economic production and the accumulation of responsibilities for the "sandwich" generation. Three main conclusions of this Trend Team are: first, multidimensional demographic analysis is required; second, the policy significance of older people in the future may not be the same as their policy

significance today; and third, other factors need to be considered alongside demographic factors in making policy choices.

ENVIRONMENTAL TRENDS AND GOVERNANCE IN CANADA

Edward A. Parson

Since the 1960s, environmental stresses in the industrialized world have shifted from predominantly local to global scale, from separate to tightly coupled stresses and from observable acute stresses to subtle long-term ones. Central challenges in successful governance of the environment will involve developing more effective ways to integrate high quality scientific and technical

assessment with key decision needs; learning more effective processes for managing under uncertainty and adapting to advances in knowledge; and coordinating shared authority across multiple levels of government and between diverse public and private actors.

GLOBALIZATION, CULTURE AND SOCIETY: THE STATE AS PLACE AMIDST SHIFTING SPACES

David Cameron and
Janice Gross Stein

Globalization is the set of processes that connect societies while fragmenting and transcending the social structures it confronts. This Trend Team advanced

four arguments. First, the uncertainties in the pace and trajectory of globalization are very large. Second, globalization is a layered process: some of the threads of globalization may thicken more quickly than others and others may thin out. Third, the state remains indispensable under all foreseeable contingencies, but it does face new challenges to its core mandates. Finally, the state has the capacity and the opportunity to make important strategic choices about its economic, social and cultural investments.

How the state responds when globalization is intensifying will have a significant impact on its capacity to respond should globalization stumble.

VALUE CHANGE AND REORIENTATIONS IN CITIZEN-STATE RELATIONS

Neil Nevitte

Citizens' values matter to the functioning of democratic states. But values change. This Trend Team presents empirical findings showing that structural and value changes have combined to re-orient how Canadians relate to their structures of governance. It also demonstrates that increasing numbers of Canadians think that their government is not responsive. Moreover, there are differences between how legislators see their roles and what citizens expect of their representatives.

CANADA AND NORTH AMERICAN INTEGRATION

George Hoberg

Since before Confederation, Canada's national identity has been defined in part by its relationship to the United States. This Trend Team examined trends in North American integration and their consequences for various aspects of Canadian life, focusing on the economic and political dimensions. It introduced the concept of integration, provided a brief survey of the history of North American integration, summarized the findings of research in the area and highlighted emerging themes, policy implications and the need for future research. The main theme is that the consequences of integration have not been as formidable as widely believed. Canada still retains significant room to maneuver, even in the areas of policy most affected by growing economic integration.

GOVERNANCE AND POLICY IN A MULTICENTRIC WORLD

Daniel Wolfish and Gordon Smith

Three dimensions of multiple centres of power and their corresponding implications for policy and governance are examined. While there has been a proliferation in the number of actors participating in governance and the policy processes, this development is not a new phenomenon. The state is in constant transfor-

mation, adapting to the various challenges it faces. It is wrong to argue that the state is in retreat or that it is not as powerful as it once was. Today, the state has retained a preeminent role in governance and in the policy process. However, instead of providing an extensive social security network, it has taken on new roles, including helping to prepare domestic populations for global trade and social interactions.

PATTERNS OF SOCIAL DIFFERENTIATION IN CANADA

Danielle Juteau

This Trend Team argued that social differentiation represents an effective tool for grasping the connections between diversity and polarization and between difference and inequality. It focused on the economic-based and normatively informed processes constituting social differentiation in Canada. It documented age and spatially related, gendered and racialized inequalities and examined the mechanisms underlying these patterns. It explored the relationship between public policy, social differentiation, and the production and reduction of social inequality. Finally, it suggested that mitigating socio-economic disparities is the best tool for disassociating diversity from polarization.

These articles are available on the *Canadian Public Policy* web site, <http://qsilver.queensu.ca/~cpp/english/special/special.html>.

Eyewitness



Uncertain Terrain: Taking One Step at a Time

On October 10, 2000, *Canadian Public Policy* launched its Special Supplement on the Trends Project. For the event, **Edward A. Parson**, Professor at the John F. Kennedy School of Government, highlighted the results of his research team on environmental pressures and discussed the collaboration that occurred amongst academia and the public sector as part of the Trends Project. **François Guimont**, Assistant Secretary Economic and Regional Development Policy from the Privy Council Office, emphasized the process oriented hurdles government faces when dealing with such policy issues as the environment. **Marc Renaud**, President of the Social Sciences and Humanities Research Council, promoted the Trends Project as an innovative model for building knowledge.

UNCERTAINTY'S PERSISTENT CHALLENGE

During his presentation, Parson identified *uncertainty* as a persistent challenge impacting upon policy development, particularly in relation to environmental policy. Parson suggested that the policy community does not really know how serious the ecological problems are, what policies the government should pursue to address them or whether or not the government can even handle them. To illustrate the impact of uncertainty, consider the following example. Although car emission levels have been reduced in Canada over the past decade, the government at the time of when emission policies were being considered did not foresee the significant increase in the number of cars on the road. As result, Canada's policy community is once again exploring the environmental issues surrounding car emissions.

Parson also explained that environmental issues are always *global in scale*, even though many are based in certain specific geographical locations. The conclusion that environmental issues are global in scale led the research team to agree that the forum to best address these problems is at the international level. Guimont echoed this sentiment when he suggested that Canadian governments, at all levels, must harmonize their policies when dealing with similar

environmental issues, so as to present a coherent national approach to environmental policy.

INCREMENTALISM: ONE STEP AT A TIME

Not only does the attack on environmental issues have to be coherent, Guimont argues that the policy approach must be one of *incrementalism*, smaller policy actions which attack a policy issue in modest proportions. He suggests that the incrementalist approach is the most effective policy development approach when dealing with issues that are surrounded by uncertainties. Guimont pointed out that instead of following this approach many governments focus on the *process* of making policy. In addition, Guimont presents the challenge of researchers to communicate scientific data and evidence to decision makers in "a digestible manner." Both Parson and Guimont hope that the policy community accepts that mistakes are inevitable when dealing with issues that are surrounded by uncertainty.

LINKING RESEARCH AND POLICY

Renaud built on the idea of further research by praising the Trends Project as an innovative model for building knowledge amongst researchers and policymakers. All three speakers agreed that the success of the Trends Project was the result of strong partnerships that were created among academics and bureaucrats.

Two suggestions that were presented towards the building and expanding on these relationships were to continue to include young people and academia from across the country in the research process and the development of a process that would rotate senior government officials to positions outside government. Renaud concluded by arguing that the Trends Project should continue to provide more input into how government can deal with uncertainty in policy development.

For more information on the Trends Project see the *Canadian Public Policy's* web site on the Special Supplement on the Trends Project at <http://qsilver.queensu.ca/~cpp/english/special/special.html>.

Canadian Connections



The web sites listed below provide information on a variety of topics related to the 2000 National Policy Research Conference theme, canada@theworld.ca.

- The **Communications and Consultation Secretariat**, has launched a new web site, intended as an information-sharing and resource tool for those interested in consultation and citizen engagement. On the site, you can tap into work on the new federal policy and guidelines on *Consulting and Engaging Canadians*, information on activities, events and training along with a library and plenty of links. See the web site at http://publiserve.pco-bcp.gc.ca/comcon/contentsconsult_e.htm.
- The National Round Table on the Environment and the Economy launched its **Sustainable Development Indicators Initiative** in August. The goal of this program is to generate a national set of sustainability indicators that can be used throughout Canada. These indicators integrate environmental and social considerations into economic decision making by governments, business and civil society and track progress towards sustainability. Follow the progress of this exciting new initiative at http://www.nrtee-trnee.ca/eng/programs/SDIndicators/SDIndicators_e.htm.
- **The Expert Panel on Skills**, established by the Prime Minister's Advisory Council on Science and Technology, was appointed to examine the skills picture in five strategic industry sectors. They recently released the report *Stepping Up: Skills and Opportunities in the Knowledge Economy* that offers a series of policy recommendations to ensure Canada's continued participation in the knowledge economy. To see the report and its support documents go to http://acst-cest.gc.ca/acst/skills/home_e.html.
- *Freedom From Fear: Canada's Foreign Policy for Human Security*, found at <http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign/g7/2000/humansecuritybooklet-e.asp>, represents Canada's efforts to refocus the concept of security from nation states to protecting people from violence and to define an international agenda that follows from this objective. "This means building a world where universal humanitarian standards and the rule of law effectively protect all people; where those who violate these standards and laws are held accountable; and where our global, regional and bilateral institutions are equipped to defend and enforce these standards."

From the Cyberzone



<http://www.socwatch.org.uy/indicators/query.htm>

Social Watch's Social Development Indicators Database is a tool for doing international comparisons. It offers an array of indicators related to social and economic development in U.N. member states. There are many options for comparisons, for example you can trace the evolution of infant mortality relative to G.D.P. growth or check the number of televisions per capita across countries or regions. **Social Watch** is an N.G.O. system aimed at monitoring the commitments made by governments at the World Summit for Social Development and the Beijing World Conference on Women.

<http://www.globalcompact.org>

An example of United Nations efforts to expand its constituency, the **Global Compact** is a creative partnership between the United Nations and the private sector to develop a set of shared values and principles. The goal is to give a human face to the global market, based on adherence to 9 principles in the areas of human rights, labour standards, and environmental practices. This site includes case studies, tools and resources, information on an awards program and a section on university researchers and think tank debates and publications.

Feature Columnist



Imagine a Safer and More Caring Canada

ENFORCEMENT OVER PREVENTION

Public safety is fragile, as any victim of crime will tell you. But much more can be done to make Canada safer and empower victims by investing in proven crime prevention strategies.

"Imagine a Canada where taxes are used as much for crime prevention as for prisons, where public safety policy is guided by proven results rather than emotion, where neighbourhood disputes are resolved rather than litigated, where police officers focus on victims as much as crooks, where law schools teach more about reparation than retribution. Imagine a safer and more caring Canada."

Despite recent declines in the 1990s, national crime rates still leave us unacceptably prone to victimization because they rose for the thirty years previous. Based on Statistics Canada's reports, proportionately more households this year will be victims of break and enter in Canada than in the United States or the United Kingdom. Murder rates in Canada's northern communities rival those of U.S. ghettos in the 1980s.

What has happened? Our police are better paid and more professional than 30 years ago and more than most other countries. Indeed, community-policing policies leave our police services

rated more positively by Canadians than how citizens in Europe, United States and Australia rate their police forces. Our lawyers and judges are independent and sophisticated with a new *Charter of Rights and Freedoms*. Our system of civil and criminal

justice is the envy of the world. Our correctional services are training prison guards worldwide.

Unfortunately, it is not policing, courts or corrections that determine the levels of community safety, as was conclusively shown by a recent comprehensive review of evaluations of law enforcement and criminal justice for the U.S. Congress. Many of the countries with the fastest rising crime rates, such as Russia and South Africa, have more police per capita than Canada. In just two decades, the United States has tripled the number of adults incarcerated to two million – mostly young disadvantaged males – a per capita rate eight times that of Canada.

THE SHIFT TO PREVENTION STRATEGIES

In contrast, evaluations of prevention projects that have successfully tackled the causes of crime show large reductions in rates of crime in the United States, Europe and Australia. Further analyses of the costs associated with prevention strategies confirm that these are much more cost effective. At the United Nations, governments agree that crime prevention strategies should be used extensively. The European Union is moving towards a European-wide crime prevention policy. International gatherings of city mayors confirm prevention and community safety as the road to safety. In 2001, the U.N. Crime Commission will focus on concrete ways to channel investment where it is needed in community-based crime prevention programs.

Cities such as Boston in the United States or Newcastle in the United Kingdom have reduced juvenile and street crime by upwards of 40 percent within a five-year period. Their strategies were based on mobilising the agencies able to tackle the causes of crime. Most E.U. countries, New Zealand and Australia have established crime prevention responsibility centres to lead efforts to reduce crime. These centres bring together ministries responsible for schools, housing, social services and policing to promote collaborative ways of tackling the causes of crime. The

centres also have a budget to assist cities and local government mobilize these sectors at the local level in the crime prevention fight.

CANADA – LAGGING BEHIND

In Canada, investment in the prevention strategies is lagging far behind the \$10 billion spent annually on enforcement and prisons. The National Crime Prevention Centre in the Canadian Department of Justice has a budget of only \$30 million and few provinces have any budget at all.

In contrast, the British Treasury has allocated \$250 million this year with a large increase expected next year. Their decisions were in part influenced by the work of the International Centre for Prevention of Crime – an organization funded by governments internationally and based in Montreal. The British funds will be spent on programs known to thwart violence against women, prevent residential burglary and reduce youth crime by assisting teenagers at risk to complete school. Every municipal government in the United Kingdom today has a community safety strategy where schools, social services, youth agencies and police have identified practical ways to tackle the causes of crime. Moreover, \$25 million will be spent to evaluate the cost effectiveness of these measures.

The French government is creating 15,000 jobs for community mediators to bring justice to the people. In disadvantaged areas, they have established community justice centres, which build on the success of pioneering projects in Canadian communities such as those in Kitchener-Waterloo in the 1970s.

IMAGINE A CANADA...

In 2000, the Federal and Quebec governments sponsored the week long 10th International Symposium on Victimology held in Montreal. Over 1,300 participants participated from 62 countries to foster more action on prevention and victim empowerment. The Edmonton Police Service, which won international awards for their victim assistance service in the 1980s, will host the North American Conference on Victim Assistance in 2001. Canada was a major sponsor of the Declaration on Principles of Justice for Vic-

tims adopted by the U.N. General Assembly in 1985 and which will be the focus for the U.N. Crime Commission in 2002.

Imagine a Canada where taxes are used as much for crime prevention as for prisons, where public safety policy is guided by proven results rather than emotion, where neighbourhood disputes are resolved rather than litigated, where police officers focus on victims as much as crooks, where law schools teach more about reparation than retribution. Imagine a safer and more caring Canada.

Irvin Waller

Director General,
International Centre for
Prevention of Crime

For more see, "100 Crime Prevention Programs to Inspire Action across the World", *Crime Prevention Digest II* available at <http://www.crime-prevention-intl.org/english/programs/index.html>.

WANTED

— Ideas — Bringing Communities Together

We are on the lookout for cutting edge research, ideas and knowledge on *Bringing Communities Together* to profile in next year's National Policy Research Conference issue of *Horizons*. If you know of noteworthy horizontal policy research, please contact the *Horizons* team at horizons@prs-srp.gc.ca or call (613) 947-1956.

Eyewitness



Public Opinion and Aboriginal Policy

How has public opinion regarding Aboriginal issues changed over the past twenty years? How does public opinion on Aboriginal Issues affect policymaking? To answer these questions Indian Affairs and Northern Development Canada hosted a colloquium on July 19, 2000, to discuss three research papers produced by Rick Ponting, a professor of sociology at the University of Calgary.

In a paper titled "Public Opinion on Aboriginal Issues, 1976-98: Continuity, Change, Cohorts and Communications," Ponting provided an analysis of the changes in public opinion over the past two decades and suggested communication strategies to enact Aboriginal policy in a public arena. His research showed that public opinion has remained remarkably stable since 1976, with only slight increases in support on most issues, including general issue support, receptivity to special cultural protection and acceptance of lawsuits and barricades as tactics for the settlement of disagreements. As well, there was a slight decrease in the belief that the motivation for land claims was based on justice. Ponting also found that in the samples polled during this period overall awareness of Aboriginal issues was low.

To change public opinion surrounding policy issues, Ponting suggests the use of television advertisements focusing on personal repercussions. Such advertisements, for example, could include the use of testimonials in communities or could depict policies as measures to preserve and express aboriginal culture.

In his second paper titled "The Political Processing of Public Opinion Data on Aboriginal Issues in the Governments of Canada, British Columbia and Australia," Ponting attempted to follow the advice of Herbert Blumer, who stated in 1948 that "a model should be constructed, if it can be at all, by working backwards instead of by working forward. That is, we ought to begin with those who have to act on public opinion that come to their attention, tracing these expressions backward through their own various channels."

Using interviews in Australia and Canada, Ponting set out to cast light on the actions of government officials and to show the origins of public discourse. He found that while decision makers often consulted opinion polls, the surveys were used more to reduce political uncertainty and legitimize government policy than to inform government actions. Ponting argued that decision makers did not use polling data to shape the terms of public discussion, but rather to use these terms in the presentation of government policy.

Ponting ended his discussion on a positive note. In his final paper, "Multiple Points of Light," Ponting presented the reasons why Canadians should feel more optimistic about Aboriginal communities; there has been a transformation of the sociological landscape for Aboriginals since the release of the 1969 *White Paper*, and that with increased effort, substantial reforms to the system can be made and enacted.

For more information see Rick J. Ponting (ed.), *First Nations in Canada: Perspectives on Opportunity, Empowerment, and Self-Determination*, (Whitby, ON: McGraw-Hill Ryerson, 1997).

Bookmark



Monitoring International Productivity

The *International Productivity Monitor* is a new publication produced by the Centre for the Study of Living Standards. The objective of the publication is to focus attention on the importance of productivity for improving living standards and quality of life. Twice a year, the *Monitor* will publish articles from leading researchers on productivity issues, trends and development in Canada and other countries and will also serve as a vehicle for the international discussion of productivity topics.

The *International Productivity Monitor* is available at <http://www.csls.ca>.

Across Canada



A clearing house for strategic information and knowledge relating to economic development

In 1998, convinced of the need to stimulate the extension of state-of-the-art knowledge in economic development, particularly on issues and challenges arising from the new economy, the Canadian Economic Development Agency for the Quebec regions sketched out a plan to develop a permanent strategic monitoring mechanism to read socio-economic trends.

Now, two years later, not only has the Canada Economic Development Observatory come into being, but about 15 monitoring and research projects have been completed or are near completion, along with a similar number of dissemination, integration and transfer activities. Today, the Observatory is gaining a reputation as a place where the problems and needs of new economy players are analyzed and as a tool for the development, integration and dissemination of advanced knowledge.

In order to take an active part in the economic development of Quebec, the Agency devotes equal attention to anticipating future changes, identifying new issues and implementing conditions that will enable businesses and regions to acquire the skills necessary for their development in a constantly evolving economy. The Observatory's main research activities are linked to the new economy and focus on issues such as innovation and productivity, new development factors for small and medium-size

enterprises, electronic commerce, new information and communications technologies, the information society, metropolitization and trigger factors for growth in small and medium-sized enterprises.

In addition, in cooperation with the Université du Québec à Trois-Rivières Research Institute on small and medium-sized enterprises, the Observatory will be taking part in *canada@theworld.ca*, the 2000 Nation Policy Research Conference. Researchers will be presenting their views on strategic issues for small and medium-sized enterprises in a globalized context and the Observatory will focus on new public practices in this respect.

For governments, the new issues confronting small and medium-sized enterprises require the development of new instruments to assist regional economic development. These must include objectives and targets adapted to the strategic requirements of small and medium-sized enterprises. They must place priority on developing the business environment and the organizational capabilities of businesses. Moreover, these new instruments must build on experimentation and demonstrated best practices and be based upon initiatives emanating from small and medium-sized enterprises associations, institutions and networks.

To find out more about the Observatory and its activities, see <http://www.dec-ced.gc.ca/en/4-2.htm#observ>.

Canada: A State of Minds

"With knowledge at the cutting edge of competitiveness and with enhancing knowledge and skills of all Canadians as the key to addressing inequality, a societal commitment to a human capital future for Canadians is emerging as the principal avenue by which to

promote *both* economic competitiveness and social cohesion. [...] the new global order is inherently about people, about citizens, not about resources or capital or land. And if we privilege our citizens in terms of their economic and social futures, the rest of the

policies required to prosper in the information era will fall into place."

For more information see, Thomas Courchene, *A State of Minds: Canada in the Information Era*, Queen's University School of Policy Studies, Working Paper 10, October 21, 2000, available at <http://SP5papers.net>.

Guest Columnist



A Call for Innovative Governance: Confronting Our Failures

THE FAILURES OF GLOBALIZATION

Far too many people are poor in the world. While there are growing concentrations of wealth of impressive proportions, income disparities are growing much worse. This makes for a world that is unjust and unsafe. Conflicts cause misery and death world-wide. Weapons of mass destruction threaten us all and so-called small arms threaten too many. The world's climate is warming, changing natural habitat and the way we live. These are the failures that compel us to improve the ways we govern ourselves. For the most part, these are failures to mitigate the damage and inequities of globalization, but also population growth and the consequent demands on the environment.

Where globalization confounds governance is in its tendency not only to integrate countries and societies but also to fracture them – in the politics of secession and in the divisions of generation and belief. Globalization empowers some people while it impoverishes others. Nowhere is the strife more evident than in the contests of culture, seen by many in the world as a struggle of Hollywood versus diversity, consumerism versus identity.

Today, good governance requires recognition of three key issues of the present globalization process:

- *Interests* – Globalization is not inevitable. It can be shaped and even reversed. Many of the forces of globalization are driven by powerfully motivated interests, both private and public, which any practical attempt at better governance must acknowledge;
- *Equity* – For all the opportunities it creates, globalization has also deepened existing inequalities or has created new ones. The interdependence of globalization is dramatically asymmetric in its effect: while some prosper by it, others suffer. Better governance means a better distribution of globalization's costs and benefits; and
- *Governance* – Globalization breaks down the state, but it also underlines states' essential role in managing public goods. It restricts policy

autonomy. But for the great purposes of governance – securing peace, alleviating poverty, creating an equitable social harmony and protecting the environment – globalization endows states with new capacities and new legitimacy for actions far beyond national borders.

SHARED PROBLEMS, SHARED SOLUTIONS

Globalization challenges the state and demands more of it. All our institutions of governance are put at risk in its apparent disorder. A defining characteristic of the present globalization is that it defeats the attempts of states to manage affairs on their own. No state, not even the superpower, can by itself protect its people from conflict, climate change, the debilitating influences of the drug trade or the upheavals caused by financial crises half a world away. We all now inhabit a planet on which our worst problems rapidly become shared problems. They demand cooperative solutions – states collaborating with each other and with international organizations, NGOs, businesses and others in the fluid alliances that now mark the ways we govern best.

No effort of governance will succeed if it is not sufficiently democratic. People are entitled by right to some meaningful say in the institutions that govern their lives, be it their own legislature or the World Trade Organization. In fact, the globalization of communication arms citizens with the information and the means they need to give consent and to refuse it. Better governance, by definition, means more transparency, more accountability and more popular participation in the decisions that count.

FUTURE GLOBAL CHALLENGES

To illustrate some of the dangerous failures of governance, we can point to three global challenges and their imperatives for actions:

- *Preventing deadly conflict* – Whether between countries or within them, or in the borderless menace of terrorism, this challenge demands a new and wiser understanding of the developing norm of humanitarian intervention and its rela-

tionship to sovereignty. It also requires immediately achievable reforms of the United Nations operations including enhanced authority for the Secretary-General to warn of impending conflict, a more restricted use of Security Council vetoes by the five permanent members and an enhanced UN capacity to deploy police, peacekeepers and, if need be, fighting troops to prevent or suppress bloody conflicts and then to rebuild peace.

development. The design of that bargain is already in place, agreed to at the Rio Earth Summit and in the 1997 Kyoto Protocol. Needed now are will and action.

These are the three urgent themes that confront government leaders around the world as they prepare for the challenges of the 21st century. There are many barriers to progress, from

entrenched interests to ideology to institutional weakness. We must also pay heed to the hazards of "peaceful coexistence". In other words evading problems on the excuse that they look intractable. It would be naïve, not to mention folly, to believe nothing can be done.

A NEW NETWORKED APPROACH

This is not an argument for world government. The dynamics of globalization itself argue for power to be decentralized, dispersed to those most affected and most effective. The guiding rule should be to direct energies at the global,

regional, state, or sub-state levels, and in the networks connecting them. Indeed, the power structures of the present globalization look more like networks than hierarchies. The United Nations belongs at the centre of any new approach. The U.N. system forms a natural nexus to those networks of governance – a knowledge exchange, a place of advocacy and fair hearing, a unique source of legitimacy that gives moral authority to the actions of states. Now is the time to redirect the powerful energies of globalization for a shared and better future.

Gordon Smith

Director,
 University of Victoria

For information, see Gordon Smith and Moses Naim, *Altered States*, (Ottawa: International Development Research Centre, 2000), available at http://www.idrc.ca/acb/showdetl.cfm?&DID=6&Product_ID=477&CATID=15.

"This is not an argument for world government... The guiding rule should be to direct energies at the global, regional, state, or sub-state levels, and in the networks connecting them... The United Nations belongs at the centre of any new approach. The U.N. system forms a natural nexus to those networks of governance – a knowledge exchange, a place of advocacy and fair hearing, a unique source of legitimacy that gives moral authority to the actions of states."

- *Providing opportunities for the young* – As the global population is expected to rise from 6 to 8 billion in the next twenty-five years, we need to find a set of pragmatic and immediate actions that create opportunity and employment for the world's youth. Such actions include rescuing children from the plague of H.I.V./A.I.D.S., enrolling every young child in basic education, expanding access to the Internet and adopting tough new measures to protect children's health through the international control of the tobacco industry and by phasing out the sale of leaded gasoline.
- *Managing the many causes of global change* – managing and mitigating climate change represent both a collective obligation and a rich opportunity. Success in implementing a global strategy for reducing greenhouse gas emissions depends upon a grand bargain between rich and poor countries. It must promote both accelerated and sustainable

Award Winners

Outstanding Research Contribution Award

The *Horizons* team would like to draw your attention to the following three outstanding contributions to policy research in Canada.

PROMOTING SELF-SUFFICIENCY

The Self-Sufficiency Project is a test of a program to give financial assistance to people living in poverty, while still giving them the incentive to seek and accept new employment. Over five thousand single parents who were long-term recipients of welfare in New Brunswick and British Columbia were randomly assigned to two groups. One group was given payments to supplement their income from a new job, gradually tapering off as their incomes increased; the other was the control group. Sub-groups were also set up to assess the impact of employment-related services and of how this program would change the behaviour of new welfare applicants.

The research is still at an early point in determining the program effects. However, emerging evidence from the project suggests that a strategy to make work pay that combines financial incentives with a work requirement may be a triple winner. The project has doubled the proportion of single-parent long-term income assistance recipients who went to work full time. It has raised incomes for these poor families, creating a substantial

anti-poverty effect during the period of supplement receipt. It potentially can save the government money since the cost of the *Self-Sufficiency Project's* supplement payments is partially offset by the income assistance savings and by the additional income tax generated. Supplement payments and the earnings of the participants are taxable and income assistance payments are not.

For more information, see the Social Research and Demonstration Corporation web site, <http://www.srdc.org/english/projects/SSP.htm>.

FAIR OR NOT FAIR? – THAT'S THE TAXING QUESTION

Taxing Canadian Families: What's Fair, What's Not, by Carole Vincent and Frances Woolley, examines how the tax systems treats Canadian families.

The study evaluated three major aspects of household economics and taxation:

- How the tax system recognizes the costs and responsibilities of caring for children;
- The extent to which child-related programs deliver reasonable transfers to low-income families without putting pressures on their marginal tax rates; and
- How family arrangements are acknowledged when evaluating a family's ability to pay income taxes.

Based on principles of equity and economic efficiency, Vincent's and Woolley's study

found that the reinstatement of a universal child benefit program would treat families with and without children more fairly and would reduce the inefficiency costs associated with the high marginal tax rates facing low-income families with children.

The study's findings can be found on the Institute for Research on Public Policy's web site, <http://www.irpp.org/indexe.htm>.

A VULNERABILITY INDEX

In an edited volume of research papers, Douglas Willms gives us a comprehensive approach to examining the critical issue of vulnerable children. The title of the study is *Vulnerable Children: Findings from Canada's National Longitudinal Study of Children and Youth*.

The research used data from the National Longitudinal Study to help build a demographic profile of vulnerable children and to identify the main aspects of family, school and community life that contribute to healthy child development. One important result of the research was the development of a vulnerability index for Canada, based on poor developmental or behavioural childhood outcomes. The findings challenge the conventional wisdom that children at risk are generally from low-income families. While income plays a role, a host of other factors are more significant, including the mother's level of education, family cohesion and the extent to which parents

engage with their children and school and neighbourhood environment.

The studies showed that what matters most is that a child is cared for throughout the day by

warm and responsive care-givers, in an environment rich with opportunities to learn. These findings require policy makers and society at large, to shift our thinking about childhood vulnerability, from being a problem of poverty

and single parenting to one arising from the environment in which children are raised.

The research reports can be found on the Canadian Research Institute for Social Policy web site, <http://www.unb.ca/crisp/pubs.html>.

Canadian Cities

Globalization *Issues and Opportunities*

"The growth trajectories of Canada's cities are influenced by global processes, notably international migration, capital flows, and the emergence of an international division of labour. These trends underscore the importance of city-regions on a international scale, but these new roles may also be problematic. For example, consider the intensity of inter-city competition, the alienation of Canada's largest cities from long-standing domestic socio-economic relationships, social polarization and inter-cultural tensions and ecological impacts of urban growth, both at the bioregional and global

scales. These new or emergent issues and problems demand a more urgent research effort and policy response, including the enhancement of policy capacity for metropolitan authorities, new powers for cities to allow them to perform crucial international and global roles, the exploration of inter-city cooperation and collaboration potentials and a research commitment on the issues of globalization for Canada's city-regions."

Thomas A. Hutton, "Globalization and Canadian Cities: Issues and Opportunities," paper presented at the 2000 National Policy Research Conference, canada@theworld.ca, November 30 to December 1, 2000.

Toronto: AN EMERGENT CITY-REGION

"Toronto provides an interesting case study of some of the governance challenges that face city-states in an era of globalization. Ontario is politically and economically dominated by one urban region – Toronto and its commuter communities. Indeed, Toronto could be said to extend across southern Ontario. Recently, environment and quality of life issues have become an aspect of planning for the region. The process of divestment and devolution of authority is well underway in Ontario. The southern portion of Ontario is among the most urbanized regions in

North America, and is the centre for about 50% of Canada's industrial economy. Globalization presents both challenges and opportunities for urban regions. It requires a strong city-state capable of reacting decisively to the impacts of sprawl, infrastructure demands and social and environmental concerns."

Kevin S. Hanna and Anjala Puvananathan, "Divestment and Devolution, Globalization and the Needs of the New City State: A Case Study of Ontario," a paper presented at the 2000 National Policy Research Conference, canada@theworld.ca, November 30 to December 1, 2000.

Feature Columnist



A Suite LAP: A Competency Profile and Learning Framework

The Learning Advisory Panel (L.A.P.) for Policy will launch a suite of products at the 2000 National Policy Research Conference in aid of capacity building and learning in the policy sector, including a Competency Profile and Learning Framework which will form the basis of further work by the L.A.P. on learning and development in the policy community.

WHY EMBARK ON THIS PROJECT?

A major principle of Canadian public sector and management reform is that there is a role for government in the economy and society – but it must be a modern role. The policy sector needs to build the critical skills necessary to inform decision makers of options, tradeoffs and implications of current and future policy choices.

CHALLENGES FACING THE POLICY COMMUNITY

The *policy community* is not an easily defined community. It embodies the skills and talents of a diverse set of sub-communities and, thus, a diverse set of skills and functions.

Policymaking is also a way of thinking strategically that has broad applicability across diverse functions and issues – whether they be general policy approaches, program planning or even administration. Policymaking implies the need and ability to manage multiple interests, shared author-

ity, partnerships and relations. It represents an ability to find solutions by integrating diverse views, analysis and interests, within a context of changing relationships in Canada's economy and society. Good policymaking requires excellence in research, policy development and the decision-making processes and excellence in its personnel.

THE CHALLENGES ARE MANY

In the *Post-Program Review*, federal departments are adapting to changed mandates, new delivery mechanisms, a continuing need for greater effectiveness, clarity of roles and responsibilities and innovation in decision-making processes. Some specific departmental challenges include resource constraints, capacity issues, changing stakeholder interests and increased horizontality and complexity of issues.

The policy community also needs to be able to anticipate changes in the broader policymaking environment and to build capacity to adapt to such changes, including the need to be more forward looking, sharing custody of issues, the need for levers of influence rather than power, changing social capital and trust, technology changes, new emerging players, governance and democracy challenges and the like.

A COMPETENCY PROFILE: TRANSITION TO EXCELLENCE

Fortunately, there is a wide range of skills and behaviors available

to the policy community to solve modern day challenges. A competency profile can be thought of as an outline of key skills or areas of competence that should be embodied in individuals or teams.

The competency profile for policy focuses on three diverse roles within the policy community – specialists, generalist/integrators and managers – each drawing on a generic set of competencies, but which apply differently in each context. They are not airtight communities; policy personnel often play a number of different roles. The skills and behaviors within these key roles are some key ingredients to excellence in policymaking.

The three elements of a competency profile include:

- Generic competencies across specialists, generalists/integrators and managers;
- Generic behaviors, but applied differently to the three roles; and
- Detailed behavioral profiles for each.

The behavioral indicators are oriented to best practices, as revealed by characteristics of top performers. Thus, one can think of these competencies and their associated behaviors as:

- Ingredients to help manage policy issues;
- Existing either on internal/external teams or embodied in talented individuals as new skills are acquired; and

- Something to strive for rather than benchmarks of perfection.

APPLYING THE COMPETENCY PROFILE

Competency profiles have a number of uses, including:

- *Personal application – Know Thyself:* An application of this profile, and the associated Learning Framework, is to measure individual skills development. This framework provides a benchmark for self-assessment for individual learning purposes, which can help policy practitioners assess their strengths and determine best ways of increasing skills where needed. The Learning Framework also provides guidance on how to build skills.
- *Career Planning – Building Skill Mixes Over Time:* Competency profiles can add specificity to the concept of career planning, which is often hard for individuals to visualize. It can help career planning and career choices such as avoiding overspecialization in skills or building missing skills in high priority areas, while building on comparative advantages, thereby allowing one to better act on opportunities to learn.
- *Corporate Application:* The identified behaviors for the three roles in policy provide a type of best practice focus to build corporate policy capacity. By changing the focus from *issues familiarity* to behaviors, competency profiles can guide team building, guide issues management and challenge how we nurture human resources and leadership.
- *Corporate Learning, Training and Culture:* This profile, which takes account of different roles, can show specialists

the value of integration and issues management skills, show generalists the value of specialist and show the danger of single-track career advancement and the need for exposure to the broad range of skills needed in policymaking.

CONCLUSION

In conclusion, the Learning Framework reveals the need to value and integrate all inputs in the policy process, the value of exposure to a broad approach early in one's career in order to develop management skills and how stovepipes are counterproductive to policy capacity and policy excellence.

Lori Ridgeway

Director General,
 Fisheries And Oceans Canada

The Competency Profile, Learning Framework, self-assessment tools and a detailed list of competencies can be found at <http://learnnet.gc.ca/>.

ISUMA #3 Social Capital

Social capital refers to the relationships, networks and norms that facilitate collective action. There is growing evidence that these social traits have important implications for prosperity, health and self-related happiness.

In the third issue of *Isuma: Canadian Journal of Policy Research/ Revue canadienne de recherche sur les politiques*, due out in late January, a number of Canadian and international experts look at what we know about social capital, its determinants and its consequences.

Contributors include: Michael Woolcock, Robert Putnam, Réjean Landry, Tom Schuller, J. Douglas Willms, Gerry Veenstra, Vincent Lemieux, Sylvain Côté, Takashi Omori and Edward Glaeser.

Eyewitness



Building the Policy Knowledge Base

Ontario's Ministry for Community and Social Services held a policy forum on September 20, 2000, with the objective to learn about best practices in knowledge management. The goal of the forum was to help the Ontario Public Service strengthen the work of its own policy community.

During the day, it became clear that speakers were using the term knowledge management in a variety of ways. To some, knowledge management connotes the application of information technology (I.T.) through the creation of databases and software tools that can make a wide variety of information readily available throughout an organization. To others, it refers to a culture within an organization that values knowledge and uses it to inform decisions. In the federal government, it refers to initiatives undertaken over the last five years to enhance the government's policy capacity. These different meanings are discussed below.

FEDERAL GOVERNMENT'S MANAGEMENT OF KNOWLEDGE

According to Alan Nymark, Deputy Minister of Environment Canada, and Michael Keenan, Director of Strategy for the Policy Research Secretariat, the federal government's Policy Research Initiative has focused on environmental scanning and long-term policy thinking. This involves understanding the economic, technological, and social trends that will influence public policy. Some trends are predictable and gradual while others are unpredictable and sudden. The goal of policy research is to establish facts that all can take as a point of departure.

In addition to comments on the Policy Research Initiative, Nymark discussed policy research in departments, drawing on his experience in policy divisions in several federal departments. In each department, he established a research unit, staffed by Ph.D.s. Much of the research would be contracted out to academics. Nymark felt that contract research is most effective if the contract manager is a Ph.D. and if the output is a refereed publication. Keenan discussed the management of large multi-disciplinary academic research teams, a challenge comparable

to that of overcoming organizational silos within government. Here too, the importance of wide dissemination of research results through publications, both print and electronic and conferences was emphasized.

The federal government experience raises interesting questions for the Ontario Public Service, long considered to have analytical capabilities to match most other public service in Canada. The Ontario Public Service experienced an erosion of its analytical policy capacity as a result of downsizing and a focus on management improvement. The Ontario government is now responding to the erosion in its policy capacity through such initiatives as the Ministry of Community and Social Services' *Policy Matters!* and an internship program intended to bring talented young people into their public service.

THE BAGEL EFFECT: IMPACTS OF INFORMATION TECHNOLOGY

Professor Paul Hoffert provided an overview of the impacts of I.T.. He sees it breaking down large organizations, big government and central control in favor of networks, markets, and decentralized authority. Power has moved from the centre to the periphery of organizations, a phenomenon he calls the bagel effect.

The experience of the Toronto District School Board, as presented by the Superintendent Maureen Kaukinen and the Coordinator for New Learning Janet Murphy demonstrates the impact of I.T. on the operations of an organization. These include enhancing efficiency (e.g. - electronic report cards), skills development for staff and a change in service delivery through the establishment of computer-assisted learning. I.T. provides new channels of service delivery in education, just as transactions through electronic kiosks and over the Internet provide an alternative to in-person visits to government offices.

The discussion of knowledge management also touched on the potential of I.T. to make the boundaries between government and society more permeable. Paul Hoffert described how the wired community experiment in Newmarket led to

electronically facilitated community organizing. Such virtual community building can be applied to other public services in Canada. For example, the Policy Research Initiative requires extensive consultations between government and academic researchers in which I.T., particularly the Internet, can play a vital role in idea exchange and dialogue.

KNOWLEDGE MANAGEMENT

Finally, consider the definition of knowledge management as organizational culture. New ideas for service delivery often come from the front lines or middle levels of organizations. In his recent book, *Leading the Revolution*, Gary Hamel discusses how the champions of web-based business in I.B.M. were a programmer and a middle manager. The role of senior managers is to support promising initiatives like these with encouragement and resources. Good knowledge management, by making more information available throughout the entire organization, gives these front line or middle management champions better tools to work with.

The policy forum provided ideas that Ontario Public Service managers can draw on in improving policy development and knowledge management within their own departments. The spirit of the conference can be summarized in three statements:

Policy matters. Good policy development depends on putting into place information bases a basis for analysis. In the case of long-term planning, the information base should be in place and analysis undertaken long before decisions are contemplated.

Service matters. Knowledge management can enhance service delivery, for example, by providing information that staff can use to initiate improvements.

Openness is essential. The real value of knowledge management comes from sharing knowledge resources within government and with the public. The more minds thinking about a problem, the better the solution is likely to be.

Sandford Borins
 Professor,
 University of Toronto

Bookmark



The Campbell Collaboration

The Campbell Collaboration is an international effort that aims to help people make well-informed decisions by preparing, maintaining and promoting access to systematic reviews of studies on the effects of social and educational policies and practices. It is modeled on the highly successful Cochrane Collaboration, which prepares and maintains systematic reviews on the impacts of clinical and population-based interventions in health care.

Named after the American psychologist Donald Campbell,

who drew attention to the need to assess the effects of social and educational policies, the Campbell Collaboration currently consists of three substantive work areas – education, criminal justice and social work and social welfare. In each study area, review groups form around specific issues of interest. Review groups appraise studies according to an agreed upon methodology and format to produce a meta-synthesis of the most important, and relevant, findings and conclusions. Campbell Collaboration reviews

are published electronically so that they can be updated promptly as additional evidence emerges and are amended in the light of criticisms and advances in methodology. As reviews become available, they are posted on the Campbell Collaboration web site and database.

For more information on the Campbell Collaboration see <http://campbell.gse.upenn.edu>.

For more on the Cochrane Collaboration see <http://www.cochrane.org>.

Award Winners

2000 Media Award Finalists

CBC RADIO

"Health Canada Grapples with HIV/AIDS and Intravenous Drug Use"

November 23 – 28, 1999

In *Health Canada Grapples with HIV/AIDS and Intravenous Drug Use*, a national CBC Radio News series, reporters Maureen Brosnahan, Chris Grosskurth, Curt Petrovich and Scott Dippel examined radical recommendations from a Health Canada task force dealing with this public health issue. By comparing these recommendations with past and present policy and with international research and practices, these reporters presented Canadian audiences with a full range of policy issues related to HIV/AIDS and its implications for health care professionals, lawmakers and the public at large.

MACLEAN'S

MARY JANIGAN

"Stretching the Medicare Envelope"

April 3, 2000

Here is an excerpt from a *Maclean's* article on Canada's public health care system:

"In the end, Canadians must ask themselves how Alberta's approach compares with other ways for reforming the healthcare system. 'Ralph Klein has provoked people who really want to save Medicare into doing some serious soul-searching,' says Toronto health policy analyst Dr. Michael Rachlis, who argues that

provinces must change the way that they deliver services – while preserving public payment. 'But Alberta's proposals would probably increase costs – and they might even decrease quality.' Rachlis argues that government could save far more money by encouraging doctors to work in multidisciplinary teams, which include nurse practitioners and dieticians, in order to provide better preventive care to patients with chronic illnesses. There could also be more palliative and home-care programs. 'The only hope for real change and improvement is a public debate,' says Hugh Segal, president of the Montreal-based Institute for Research on Public Policy."

LA PRESSE

ALAIN DUBUC

"We Must Break This Vicious Circle"

February 19 to 26, 2000

In a series of articles, Alain Dubuc argues that after 40 years, Quebec's politics have reached a stalemate. Separatists are wed to a political option Quebecers do not want. Federalists continue to invent a constitutional reconciliation in which the rest of country has no interest. Elsewhere, he contends, the world is getting on with the 21st century. If Quebec is not to be left behind, it must turn the page on the notional question. In fact, the crucial battle for survival has been won. Quebecers should hold their own debate on whether they are a people, a

nation or something in between, declare that question closed, and then turn to their next national project: success in education, in culture and in the new economy, all of which are within Quebec's constitutional competence.

Alain Dubuc's articles have been reprinted in English in *Policy Options*. It can be found at <http://www.irpp.org/po/archive/jun00/dubuc.pdf>.

THE GLOBE AND MAIL

"Family Matters"

September 1999 to June 2000

"Family Matters" is a *Globe and Mail* series of articles that ran daily from September 1999 to June 2000. Here is an excerpt from "The Nurse Is In – School, That Is," an article written by André Picard and published on March 10, 2000.

"Taking care of the pupils' medical needs is a small part of the job. Mostly, it involves teaching children to be healthy. Yet, despite the obvious benefits, the role of school nurses is diminishing. In the past five years, the number of school nurses in Quebec has fallen 24 percent, to 355 from 468. Practically, that means there is one full-time nurse per 2,402 students, compared with a ratio of 1 per 1,553 in 1994.

"Governments sometimes make strange decisions and one of them is to reduce the number of nurses in the school setting," says Gyslaine Desrosiers, president of the Quebec Order of

Nurses. "The health needs of our children are more complex than ever before, and that's why the need is greater than ever."

"She argues that school nursing is one of the most cost-efficient health investments, that preventing one sexually transmitted disease or teenaged pregnancy, dissuading one child from smoking or catching one case of malnourishment or sexual abuse early can save the system hundreds of thousands of dollars."

The "Family Matters" series can be found on the *Globe and Mail* web site at <http://www.globeandmail.com>.

NATIONAL POST
ANDREW COYNE
"Andrew Coyne's Alternative Budget"
 February 19, 2000

Here is an excerpt from Andrew Coyne's alternative budget:

"There is no iron rule to guide Mr. Martin — certainly none so simple as the one on which the government campaigned in the last election: that half the surplus would be spent, leaving the other half to be divided between tax cuts and debt reduction. This remarkable pledge committed the government to

spend a fixed sum of money, before it had any idea of what to spend it on.

There are no rules, only tradeoffs. How much debt, for example, is too much? Dollar figures tell us nothing. The only meaningful way to measure the national debt is in comparison with national income -- that is, the debt-to-gross domestic product ratio. It's 60% now, which is less than at its mid-1990s peak of 70%, but more than at any time before then. Is 60% too high? How do we know?"

Bookmark



Knowledge, Technology and Economic Growth

Andrea Bassanini, Stefano Scarpetta and Ignazio Visco present a comparison of growth trends in the O.E.C.D. countries, with a special attention to developments in labor productivity and multi-factor productivity (M.F.P.). An attempt is also made to identify both the embodied and disembodied components of technical progress. The possible relation between improvements in M.F.P. and the accumulation of knowledge is discussed, and some tentative policy considerations are advanced, mainly with reference to general framework conditions that might have a bearing in fostering technological changes.

The authors conclude "that some traditional factors lay behind the disparities in growth pat-

terns across the O.E.C.D. countries. In particular, the authors refer to the ability of countries to employ their labour force. There also seem to be some new factors behind growth performance, especially in connection with the diffusion of technology and related increases in M.F.P. growth rates in the United States. It is too early to say, however, whether the more recent pick-up in the disembodied component of M.F.P. may also be related to the presence of spillover and network effects."

For more information, see Andrea Bassanini, Stefano Scarpetta and Ignazio Visco, "Knowledge, Technology and Economic Growth: Recent Evidence from OECD Countries," Economics Department Working Papers No. 259, October 2000, available at [http://www.oilis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2000\)32](http://www.oilis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/linkto/eco-wkp(2000)32).

Bookmark



National Borders Still Matter

Should the continuing separation of nation-states be cherished or derided? John Helliwell's answer is that border effects are a feature of the world as we know it and are inherently neither good nor bad:

"Despite many increases in the strength and depth of international linkages over the past 40 years, countries' internal economic and social structures remain much tighter than is commonly believed. I have called many of the differences in domestic and international ties border effects, a choice of terminology that should not lead the reader to assume that they are due to jurisdictional impediments whose removal is much to be desired. In fact, today's greater cohesiveness of national economies and societies is much more due to the strength of

information and institutional networks that make it less costly for fellow citizens to deal with each other.

Evidence that such pooling of activities in regional and national economies is not unduly costly and may in fact be advantageous is provided by the second piece of news: the fact that small countries remain as viable and vibrant as they were decades ago. Whether one looks at narrow economic measures such as GDP per capita, broader social indicators, or even individual assessments of satisfaction, small economies continue to rank very well. Indeed, the smaller countries seem to do particularly well on broader measures of welfare."

John F. Helliwell, *Globalization: Myths, Facts and Consequences*, (Toronto: C.D. Howe Institute, 2000), p.41, available at: <http://www.cdhowe.org/PDF/Helliwell.pdf>.

Providing Sustainable Incentives

"It is popular to use the term of *sustainable development* as a more general concept than simply referring to the environment. However, the real policy issue is whether markets lead to sustainable growth without the benevolent hand of governments. It is important to identify the market failures related to sustainable development before trying to discuss solutions to market failures.

The problem is the mispricing of the use of resources as a result of spillover impacts that poor environmental practices have on the rest of the population. The market can sometimes react by adopting measures that can deal with the issues at hand. The government role may be to help with the process of identifying issues for market participants to consider. However, if there is no incentive for markets to correct mispricing problems, there will be a basic market failure. Once recognizing this basic market failure, proposed policy solutions for environmental problems can be adopted, including command and control policies and market-based instruments, such as tradable permits and taxation.

Ultimately, there is considerable uncertainty about how to apply various policy issues, in part as a result of the unknown effect that future technologies can bear on problems. Therefore, it is suggested that a fairly flexible approach is needed to address environmental problems, which makes some policies superior to others."

Jack Mintz, "Real Issues and Real Solutions," a paper presented at the 2000 National Policy Research Conference, canada@theworld.ca, November 30 to December 1, 2000.

PR I Horizons Team

Managing Editor

Allen Sutherland

Co-Editors

Daniel Wolfish Patrick Morin

Contributors

Sushma Barewall	David MacIsaac
Éric Bélair	Michael MacKinnon
Line Deschamps	Jacques Paquette
Chris Durham	Keith Patterson
Jeffrey Frank	Roger Roberge
Michelle Gagnon	Isabelle Steers
Michael Keenan	Greg Sweet
Alfred Leblanc	

Translation by PWGSC

Design & Layout by:
Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

Horizons is published bi-monthly by the Policy Research Secretariat to share information among the public and private policy research community

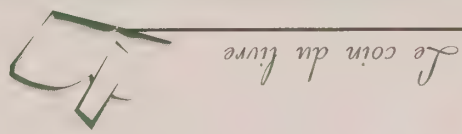
Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: horizons@prs-srp.gc.ca

Phone: (613) 947-1956

Fax: (613) 995-6006

© Public Works and Government Services Canada, 2000



Les frontières nationales conservent leur importance

Doit-on applaudir ou regretter le maintien des États-nations séparés? John Helliwell nous répond que l'existence des frontières est une des données du monde dans lequel nous vivons et qu'elle n'est en soi ni bonne ni mauvaise. « En dépit du fait que l'on a maintes occasions renforcé et resserré les liens internationaux au cours des 40 dernières années, les structures économiques et sociales internes des différents pays restent bien plus soudées qu'on ne le croit généralement. J'ai qualifié de problèmes limitrophes nombre de ces disparités s'appliquant aux liens nationaux et internationaux, terminologie qui ne doit pas amener le lecteur à partir du principe qu'elle s'explique par des problèmes de frontières dont la suppression s'impose. En réalité, la cohésion renforcée des sociétés et de l'économie nationale que l'on enregistre à l'heure actuelle s'explique d'abord par la puissance de l'information et des réseaux

Des mesures incitatives durables

« On a pris l'habitude d'employer l'expression *développement durable*, prise au sens général, en l'appliquant simplement à l'environnement. Toutefois, le véritable problème politique qui se pose est de savoir si les marchés ouvrent la voie à une croissance durable sans l'intervention bénéfique des gouvernements. Il est important de relever les failles du marché liées au développement durable avant de chercher à remédier aux insuffisances de ce marché. Le problème qui se pose est celui d'un mauvais calcul du coût d'utilisation des ressources du fait des incidences dommageables qu'ont sur le reste de la population certaines pratiques défectueuses liées à l'environnement. Le marché peut parfois réagir en adoptant des mesures permettant de régler les questions en suspens. Il se peut que le gouvernement soit appelé à participer au mécanisme de définition des problèmes que doivent prendre en compte les participants au marché. Toutefois, si le marché n'est aucunement incité à corriger les problèmes liés à une mauvaise évaluation des coûts, son échec sera patent. Une fois que l'on a reconnu cet échec fondamental du marché, il est possible de proposer des politiques permettant de résoudre les difficultés liées à l'environnement, notamment en adoptant des politiques contraignantes et des mesures de contrôle, et en faisant appel à des moyens comme la fiscalité ou les permis négociables.

Finalement, on ne sait vraiment pas comment envisager les différentes politiques, en partie en raison de l'incertitude entourant l'application des techniques de l'avenir aux différents problèmes rencontrés. On préconise donc, face aux problèmes posés par l'environnement, une certaine souplesse, qui fait la supériorité de certaines politiques par rapport à d'autres. » [Traduction]

Jack Mintz, « Real Issues and Real Solutions », communication présentée lors de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques de l'an 2000, canada@lemonde.ca, 30 novembre et 1^{er} décembre 2000.

institutions, qui permet à tous les citoyens de traiter à meilleur compte les uns avec les autres.

Un deuxième élément nous prouve qu'en réalité cette mise en commun des activités des économies régionales et nationales n'est pas trop onéreuse et peut s'avérer finalement avantageuse : c'est le fait que les petits pays restent aussi viables et dynamiques qu'ils ne l'étaient il y a plusieurs dizaines d'années. Que l'on retienne des critères économiques précis tels que le PIB par habitant, des indicateurs sociaux plus larges, ou même les taux individuels de satisfaction, les petites économies continuent à bien se classer. D'ailleurs, les petits pays semblent se porter particulièrement bien en fonction de critères plus larges tels que celui du bien-être. » [Traduction]

John F. Helliwell, *Globalization: Myths, Facts and Consequences*, Toronto, Institut C.D. Howe, 2000, p. 41, disponible à l'adresse <http://www.cdhowe.org/PDF/Helliwell.pdf>.

L'équipe Horizons du PRP

Rédacteur en chef

Allen Sutherland

Coditeurs

Daniel Wolfish Patrick Morin

Collaborateurs

Sushma Barewall David MacIsaac
Eric Bélair Michael MacKinnon
Line Deschamps Jacques Paquette
Chris Durham Keith Patterson
Jeffrey Frank Roger Roberge
Michelle Gagnon Isabelle Steers
Michael Keenan Greg Sweet
Alfred Leblanc

Traduction : TPSCG

Conception et mise en page :

Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

Horizons est publié à tous les deux mois par le Secrétaire de la recherche sur les politiques, dans le but de favoriser l'échange de renseignements entre les chercheurs de l'intérieur et de l'extérieur de l'administration publique fédérale qui s'intéressent aux politiques. Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement ou les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : horizons@prs-srp.gc.ca
Téléphone : (613) 947-1956
Télécopieur : (613) 995-6006

© Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2000.

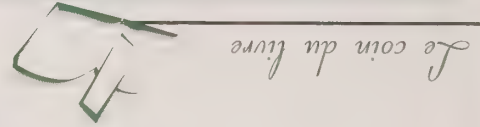
le gouvernement à s'engager à dépenser une somme fixe d'argent sans avoir aucune idée de la manière dont il allait l'affecter. Il n'y a pas de règle, simple- ment des compromis à faire. Ainsi, à partir de quel moment est-on trop endetté? Les montants globaux ne nous disent rien. La seule façon de mesurer utilement la dette de notre pays est de la comparer au revenu national – soit le ratio d'endettement par rapport au produit intérieur brut. Il se monte à 60 % à l'heure actuelle, ce qui est inférieur au maximum atteint au milieu des années 1990, soit 70 %, mais ce qui reste supérieur à tout ce que l'on avait connu jusque-là. Est-ce que le taux de 60 % est trop élevé? Comment le savoir? » [Traduction]

On trouvera la série d'articles intitulés « Family Matters » sur le site Web du *Globe and Mail* à l'adresse <http://www.globeandmail.com>.

NATIONAL POST
ANDREW COYNE

« Andrew Coyne's Alternative Budget »
19 février 2000

Voici un extrait du budget de rechange d'Andrew Coyne. « Il n'y a pas de règle inflexible qui doive guider M. Martin – certainement pas de règle aussi simple que celle qui a fait l'objet de la dernière campagne électorale du gouvernement : la moitié de l'excédent devant être dépensée, l'autre moitié se répartissant entre réductions d'impôt et remboursement de la dette. Cette promesse remarquable a amené



Connaissance, technologie et croissance économique

Dans leur texte, Andrea Bassanini, Stefano Scarpetta et Ignazio Visco tracent une comparaison internationale des tendances de croissance dans les pays de l'OCDE, en portant une attention particulière aux progrès de la productivité du travail – qui permet l'accumulation de capital humain – et dans la productivité multifactorielle (PM) – qui permet des changements dans la composition du capital fixe. On tente ici également d'identifier les volets matériels (en particulier dans l'équipement NTIC) et virtuels du progrès technique. Ils traitent du rapport possible entre les améliorations dans la productivité multifactorielle et l'accumulation du savoir (cf. les dépenses en R&D), et avancent quelques hypothèses qui portent essentiellement sur les conditions générales d'encadrement pouvant stimuler les changements technologiques.

Pour plus d'information, veuillez consulter *Knowledge, Technology and Economic Growth: Recent Evidence from OECD Countries*, document de travail du Département des affaires économiques n° 259, octobre 2000, Andrea Bassanini, Stefano Scarpetta et Ignazio Visco disponible à [http://www.oilis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2000\)32](http://www.oilis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/linkto/eco-wkp(2000)32).

Prix des médias de l'an 2000

CBC RADIO

« Health Canada Grapples with HIV/AIDS and Intravenous Drug Use »

23-28 novembre 1999

Dans la série d'émissions radiodiffusées par CBC intitulée *Health Canada Grapples with HIV/AIDS and Intravenous Drug Use*, les journalistes Maureen Brosnahan, Chris Grosskurth, Curt Petrovich et Scott Dippel se sont penchés sur les recommandations sans concessions faites par un groupe d'étude de Santé Canada sur cette question de santé publique. Rapprochant ces recommandations des politiques actuelles et passées ainsi que des méthodes et des recherches internationales, ces journalistes ont fait connaître à leur public canadien tout un éventail de politiques liées à la question du VIH et du sida en exposant leurs conséquences pour les professionnels de la santé, les législateurs et le grand public.

MACLEAN'S

MARY JANIGAN

« Stretching the Medicare Envelope »

3 avril 2000

Voici un extrait de l'article publié par *Maclean's* au sujet du régime de santé public du Canada.

« Au bout du compte, le public canadien doit se demander quelle est la valeur de la solution albertaine par rapport à d'autres solutions envisagées pour ce qui est de réformer le système de santé. Ralph Klein oblige ceux qui veulent vraiment sauver notre système de santé à s'interroger en profondeur, nous dit le Dr Michael Rachlis, analyste des politiques de santé de Toronto, qui soutient que les provinces se

doivent de modifier la prestation de leurs services – tout en préservant la notion de fonds publics. Toutefois, les propositions albertaines vont probablement entraîner une augmentation des coûts – et éventuellement une diminution de la qualité. Rachlis prétend que le gouvernement pourrait économiser davantage d'argent en incitant les médecins à opérer au sein d'équipes pluridisciplinaires, englobant

diététiciens et personnel infirmier, de façon à procurer de meilleurs services de prévention aux malades atteints d'affections chroniques. On pourrait aussi se doter d'un plus grand nombre de programmes de soins palliatifs et à domicile. Le seul espoir d'amélioration et de changement véritable, c'est un débat public, nous déclare Hugh Segal, président de l'Institut de recherche en politiques publiques, dont le siège est à Montréal. »

[Traduction]

LA PRESSE
ALAIN DUBUC
« Réinventer notre avenir – Des idées pour sortir du cul-de-sac »
Du 19 au 26 février 2000

Dans une série d'articles, Alain Dubuc soutient qu'au bout de 40 ans, la politique québécoise est entrée dans une impasse. Les séparatistes s'accrochent à une option politique dont les Québécois ne veulent pas. Les fédéralistes continuent à s'inventer une reconnaissance constitutionnelle qui n'intéresse pas le reste du pays. Partout, dit-il, le monde entre dans le XXI^e siècle. Si le Québec ne veut pas se laisser dépasser, il lui faut tourner la page sur la question nationale. En réalité, la bataille fondamentale pour la survie a été rem-

portée. Les Québécois devraient débattre entre eux pour savoir s'ils constituent un peuple, une nation ou quelque chose entre les deux, clore le sujet et passer ensuite à un autre projet national : réussir dans les domaines de l'éducation, de la culture et de la nouvelle économie, qui relèvent tous de la compétence constitutionnelle du Québec.

Les articles d'Alain Dubuc ont été reproduits dans *Options politiques*. On les trouvera à l'adresse <http://www.irpp.org/po/archiv/jun00/dubuc.pdf>.

THE GLOBE AND MAIL

« Family Matters »

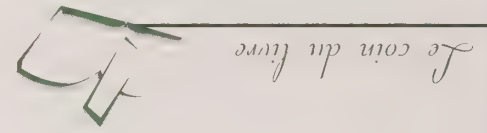
De septembre 1999 à juin 2000

« Family Matters » est le titre d'une série d'articles publiés par le *Globe and Mail* de septembre 1999 à juin 2000. Voici un extrait d'un article intitulé « The Nurse Is In – School, That Is, » rédigé par André Picard et publié le 10 mars 2000.

« Le travail médical consistant à s'occuper des élèves » n'est qu'une petite partie de la tâche. Il s'agit principalement d'apprendre aux enfants à rester en bonne santé. Toutefois, même si les bienfaits d'une telle action sont évidents, le rôle des infirmières scolaires diminue. Ces cinq dernières années, le nombre d'infirmières scolaires au Québec a baissé de 24 %, passant de 468 à 355. Cela signifie dans la pratique qu'il y a une infirmière à temps plein pour 2 402 élèves (le ratio était d'une infirmière pour 1 553 élèves en 1994).

« Les gouvernements prennent parfois d'étranges décisions et l'un d'entre elles a consisté à réduire le nombre d'infirmières dans les établissements scolaires », nous déclare Gyslain Desrosiers, prési-

Campbell Collaboration



Campbell Collaboration est un projet international qui vise à aider les gens à prendre des décisions éclairées en mettant à leur disposition des études systématiques sur l'incidence des politiques et des pratiques éducatives et sociales. Il s'inspire d'un autre projet extrêmement fructueux, Cochrane Collaboration, qui consiste à effectuer des examens systématiques de l'impact des interventions cliniques et des soins offerts par les aidants naturels. Nommé en l'honneur du psychologue américain Donald

Enfin, prenons la gestion du savoir dans le contexte de la culture organisationnelle. Les nouvelles idées en matière de services proviennent souvent des premières lignes ou des niveaux intermédiaires des organisations. Dans son récent livre, *Leading the Revolution*, Gary Hamel montre comment un simple programmeur et un gestionnaire intermédiaire se sont faits les champions de l'entreprise sur Internet chez IBM. Les gestionnaires supérieurs ont pour rôle de soutenir des initiatives prometteuses de ce genre en les encourageant moralement et en les dotant des ressources voulues. Une bonne gestion du savoir qui diffuse l'information à

GESTION DU SAVOIR

La discussion sur la gestion du savoir a également porté sur le potentiel que présente la technologie de l'information dans le décloisonnement entre le gouvernement et la société. Paul Hoffer a démontré comment le projet pilote de la communauté branchée de Newmarket a facilité l'organisation communautaire par la voie de l'électronique. Une telle édification communautaire virtuelle peut s'appliquer aux fonctions publiques du Canada. Par exemple, le Projet de recherche sur les politiques exige des consultations approfondies entre les gouvernements et les universitaires, processus où la technologie de l'information, particulièrement Internet, peut jouer un rôle vital dans les échanges d'idées et le dialogue.

L'intérieur de toute l'organisation donne à ces champions des premières lignes ou de la gestion intermédiaire de meilleurs outils de travail. Le forum sur les politiques a donné naissance à des idées dont les gestionnaires de la fonction publique de l'Ontario peuvent s'inspirer pour améliorer l'élaboration des politiques et la gestion du savoir à l'intérieur de leurs propres ministères. Les trois affirmations qui suivent résument bien l'aboutissement de cette conférence : *Les politiques sont importantes*. L'articulation de politiques judicieuses est tributaire de l'acquisition des informations servant à l'analyse. Dans le cadre de la planification à long terme, la base d'informations doit être en place et l'analyse doit être entreprise bien avant que l'on prenne des décisions. *Les services ont leur importance*. La gestion du savoir peut améliorer la prestation des services, par exemple en fournissant au personnel des informations dont il peut se servir pour amorcer des améliorations. *La transparence est essentielle*. La véritable valeur de la gestion du savoir tient au partage des ressources pertinentes à l'intérieur du gouvernement et avec le public. Plus on est nombreux à réfléchir, plus on a de chances de parvenir à une solution valable.

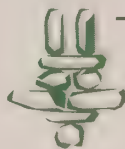
Sandford Borins

Professeur,

Université de Toronto

Campbell, qui a fait valoir le besoin d'évaluer les répercussions des politiques sociales et éducatives, Campbell Collaboration se concentre présentement sur trois domaines distincts : éducation, justice criminelle, travail social et bien-être social. Dans chaque secteur, des groupes d'examen sont créés autour de différentes questions d'intérêt. Les études sont évaluées suivant une méthodologie et des règles de présentation permettant de produire une métasynthese des plus importantes conclusions, et publiées par voie électronique pour

Pour de plus amples renseignements sur Campbell Collaboration veuillez consulter <http://campbell.igse.upenn.edu>.
Pour en savoir davantage sur Cochrane Collaboration : <http://www.cochrane.org>.



Recherche sur les politiques et gestion du savoir

Le ministère des Services communautaires et sociaux de l'Ontario a tenu un forum le 20 septembre 2000 dont l'objectif était de faire le point sur les pratiques exemplaires en matière de gestion du savoir. La fonction publique de l'Ontario voulait profiter de cette discussion pour enrichir les travaux de ses propres chercheurs en politique.

On s'est rendu compte au cours de la journée que les intervenants donnaient des sens divers à l'expression « gestion du savoir ». Pour certains, la gestion du savoir désigne l'application de la technologie de l'information par la création de bases de données et de logiciels qui permettent de diffuser une vaste gamme d'informations à l'intérieur d'une organisation. Pour d'autres, il s'agit d'une culture organisationnelle qui valorise le savoir et s'en sert pour hausser la qualité des décisions. Au sein du gouvernement fédéral, l'expression coiffe les diverses initiatives qui ont été entreprises au cours des cinq dernières années pour améliorer les facultés de décisionnelles de l'État. Nous allons traiter de ces diverses significations dans les paragraphes qui suivent.

LA GESTION DU SAVOIR AU SEIN DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Si l'on en croit Alan Nymark, sous-ministre d'Environnement Canada, et Michael Keenan, directeur des stratégies au Secrétariat de la recherche sur les politiques, le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement fédéral a pour objet de prendre connaissance de l'état des lieux et d'encourager une réflexion à long terme en matière de politiques. Les chercheurs doivent ainsi comprendre les tendances économiques, technologiques et sociales qui vont influencer les politiques publiques. Certaines tendances sont prévisibles et graduelles alors que d'autres sont imprévisibles et soudaines. La recherche sur les politiques a donc pour objectif de cerner les faits qui peuvent servir de point de départ à tous.

En marge de ces observations sur le Projet, Nymark a parlé de la recherche sur les politiques qui se pratique dans les ministères et a fait état de l'expérience qu'il a acquise dans les diverses divisions chargées de la formulation des politiques. Dans chaque ministère, il a créé un service de recherche dont tous les membres détenaient un doctorat. Le gros de la recherche était confié à des universitaires contractuels. Nymark est d'avis que la recherche à contrat devient très rentable

si celui qui la commande détient un doctorat et s'il en résulte une publication arbitraire. Keenan a abordé pour sa part la gestion des grandes équipes de recherche universitaires et multidisciplinaires, défi qui se compare à celui qui consiste à contourner les silos organisationnels du gouvernement. Il a souligné lui aussi l'importance de la diffusion des résultats des recherches dans les publications, aussi bien imprimées qu'électroniques, et dans les conférences.

L'expérience du gouvernement fédéral soulève des questions intéressantes pour la fonction publique de l'Ontario, dont les capacités analytiques ont longtemps été jugées égales à celles de la plupart des autres fonctions publiques du Canada. La fonction publique de l'Ontario a vu se réduire ses capacités analytiques par suite des compressions et de la nouvelle priorité accordée à l'amélioration de la gestion. Le gouvernement de l'Ontario cherche maintenant à freiner l'érosion de ses capacités analytiques en prenant des initiatives comme celles du ministère des Services communautaires et sociaux, *Policy Matters*, et un programme de stages qui vise à attirer les jeunes talents dans la fonction publique.

DE L'INFORMATION L'EFFET BAGEL : L'INCIDENCE DE LA TECHNOLOGIE

L'expérience qui a été vécue au conseil scolaire du district de Toronto, telle qu'elle a été relatée par la surintendante Maureen Kaukinen et la coordonnatrice de l'apprentissage nouveau, Janet Murphy, illustre les effets de la technologie de l'information sur les opérations d'une entité. Ainsi, on a augmenté l'efficacité (p. ex. bulletins électroniques), la perfectionnement professionnel, et on a modifié la prestation des services en institutionnalisant l'apprentissage assisté par ordinateur. La technologie de l'information crée de nouveaux canaux pour la prestation des services en éducation, tout comme les transactions aux guichets électroniques et sur Internet remplacent désormais les visites en personne aux bureaux du gouvernement.

ISUMA No 3 Le capital social

La notion de capital social renvoie aux liens, aux réseaux et aux normes qui facilitent l'action collective. On constate de plus en plus que ces caractéristiques sociales ont des répercussions importantes sur la prospérité, la santé et le bonheur de chacun.

Dans le troisième numéro d'*Isuma : Canadian Journal of Policy Research/Revue canadienne de recherche sur les politiques*, qui doit paraître à la fin janvier, un certain nombre d'experts canadiens et internationaux font le point de ce que l'on sait au sujet du capital social, de ses élé-

ments constitutifs et de ses répercussions.

Collaborateurs : Michael Woolcock, Robert Putnam, Réjean Landry, Tom Schuller, J. Douglas Williams, Gerry Veenstra, Vincent Lemieux, Sylvain Côté, Takashi Otori et Edward Glaeser.

Le Profil des compétences a de nombreuses applications, incluant :

- *Application personnelle* : « On trouve mais-toi toi-même » : une application immédiate de ce profil, et du Cadre d'apprentissage qui y est associé, au perfectionnement professionnel des gens. Ce cadre présente des normes d'autoévaluation aux fins de l'apprentissage personnel, ce qui aide les chercheurs en politiques à évaluer leurs points forts et leurs points faibles et à déterminer les meilleurs moyens d'accroître leurs compétences ou leurs capacités si besoin est. Le Cadre d'apprentissage donne aussi des indications sur la manière d'acquérir des compétences.

DES COMPÉTENCES LES APPLICATIONS DU PROFIL

- Les éléments qui contribuent à la gestion optimale des dossiers; les équipes existantes à l'interne ou à l'externe ou les personnes talentueuses que l'on peut recruter au fur et à mesure que l'on acquiert de nouvelles compétences;
- et il s'agit d'un objectif de rendement et non de critères ou de normes de perfection.

- *Planification de carrière* : Les profils de compétences peuvent rehausser la spécificité du concept de « planification de carrière », chose que les gens ont souvent du mal à « visualiser ». Le Profil peut aider les gens à planifier ou à faire des choix de carrière : par exemple, éviter la surspécialisation dans certains domaines, ou acquérir les compétences manquantes dans les secteurs de haute priorité tout en profitant des avantages comparatifs, ce qui permet aux intéressés de mieux saisir les possibilités d'apprentissage.
- *Application généralisée* : Les comportements identifiés pour les trois rôles valorisent les « pratiques exemplaires » appliquées à l'élaboration des politiques. En privilégiant les comportements au lieu de la « connaissance des dossiers », on peut favoriser l'excellence dans l'édification des équipes, favoriser l'excellence dans la gestion des dossiers et repenser la manière dont on valorise les ressources humaines et le leadership.
- *Une culture d'apprentissage et de formation généralisée* : Ce profil, qui tient expressément compte des rôles différents, peut démontrer aux spécialistes la

En conclusion, le Cadre révèle la nécessité de valoriser et d'intégrer tous les intrants dans le processus d'élaboration des politiques, l'importance d'être exposé à une approche généralisée en début de carrière dans le but d'acquérir des compétences de gestion et l'effet réhibitoire de la gestion en vase clos pour l'élaboration de politiques de qualité.

Lori Ridgeway
Directrice générale,
Pêches et océans Canada

On peut trouver des détails sur le Profil des compétences et le Cadre d'apprentissage (notamment les outils d'autoévaluation) à : <http://learn.gc.ca/>.

CONCLUSION

La valeur de l'intégration et des compétences en matière de gestion des problèmes, démontrant aux généralistes la valeur des spécialistes et des compétences en matière de gestion des problèmes qu'il y a à faire carrière dans un seul domaine ainsi que la nécessité d'acquérir la vaste gamme de compétences qui sont nécessaires à l'élaboration de politiques.



Profil des compétences et Cadre d'apprentissage

LE PROFIL DES COMPÉTENCES

Il s'offre aux chercheurs en politiques une vaste gamme de compétences et de comportements qui leur permettent de relever les défis modernes. Un profil des compétences peut être considéré comme un sommaire des compétences essentielles et de comportements que l'on doit trouver chez les personnes ou dans les équipes. Le Profil des compétences pour le secteur des politiques fait intervenir trois rôles différents chez les chercheurs : les spécialistes, les généralistes ou intégrateurs, et les gestionnaires, chacun s'appuyant sur un ensemble générique de compétences mais qui s'appliquent différemment dans chaque contexte. Il ne s'agit pas de fonctions étanches; le personnel chargé de l'élaboration des politiques joue souvent des rôles différents. Les compétences et comportements à l'intérieur de ces rôles clés constituent des éléments essentiels de l'excellence dans l'élaboration des politiques.

Les trois éléments du Profil des compétences sont :

- les compétences génériques que l'on trouve chez les spécialistes, les généralistes ou intégrateurs et les gestionnaires;
- les comportements génériques mais qui s'appliquent différemment aux trois rôles;
- les profils comportementaux détaillés de chacun.

Les indicateurs comportementaux sont axés sur les pratiques exemplaires, comme en témoignent les caractéristiques des employés les plus productifs. On peut ainsi définir ces compétences et les compétences

gérer des intérêts multiples, des autorités partagées, des partenariats et des relations. C'est aussi la capacité de trouver des solutions en intégrant des vues diverses, des analyses et des intérêts divers, dans un contexte de relations en évolution au sein de l'économie et de la société. Des politiques bien faites font appel à l'excellence — recherche, rédaction, processus décisionnels — et exigent un personnel chevronné.

LES NOMBREUX DÉFIS

Dans la foulée de l'examen des programmes, les ministères s'adaptent aux nouveaux mandats et mécanismes de prestation, et à la nécessité constante d'une plus grande efficacité, d'une plus grande clarté des rôles et responsabilités et de l'innovation dans les processus décisionnels. Les défis qui attendent les ministères sont entre autres les limites au niveau des ressources et des moyens d'action, l'évolution des intérêts des divers partenaires, l'horizontalité et la complexité accrues des problèmes.

Les chercheurs en politiques doivent également être en mesure de voir venir les changements dans leur univers, et ils doivent aussi avoir les moyens de s'adapter à de tels changements contextuels, ce qui leur impose entre autres la nécessité d'avoir une vision plus prospective, de partager les dossiers, la nécessité d'avoir des leviers d'influence et non de pouvoir, et de s'adapter aussi à l'évolution du capital humain et de la confiance, aux changements technologiques, à l'apparition de nouveaux acteurs dans les divers dossiers, aux défis que posent la gouvernance et la démocratie, et ainsi de suite.

Le Comité consultatif sur l'apprentissage (CCA) pour les politiques lancera une série de produits à la Conférence nationale de la recherche sur les politiques de l'an 2000 pour doter le secteur des politiques de meilleurs moyens d'action et y favoriser l'apprentissage, notamment le Profil des compétences et le Cadre d'apprentissage, qui formeront la base des futurs travaux du CCA au niveau de l'apprentissage et du perfectionnement professionnel des chercheurs en politiques.

POURQUOI AVONS-NOUS

ENTREPRIS CE PROJET?

L'un des grands principes de la réforme de la gestion au sein du secteur public canadien est que le gouvernement a un rôle à jouer dans l'économie et la société, mais ce rôle doit s'inscrire dans la modernité. Le secteur des politiques doit donc acquiescer les compétences essentielles qu'il lui faut pour informer les décideurs des options, des avantages et des repercussions des choix actuels et futurs, et ce, afin que tous les Canadiens en profitent.

LES DÉFIS QUI ATTENDENT LES CHERCHEURS EN POLITIQUES

Il est difficile de définir la notion de « chercheurs en politiques » car elle fait intervenir les compétences et les talents de diverses professions; on trouve donc parmi les chercheurs en politiques des gens provenant des horizons les plus divers.

« L'élaboration des politiques est aussi une manière de réfléchir dans une optique stratégique. Dans l'élaboration des politiques intervient la nécessité et la capacité de

La mondialisation : difficultés et opportunités

« La croissance des villes canadiennes est influencée par les phénomènes mondiaux, notamment les migrations internationales, les flux de capitaux et l'appartenance d'une division internationale de la main-d'œuvre. Ces tendances soulignent l'importance grandissante des villes-régions à l'échelle internationale, mais l'appartenance de ces rôles de type nouveau peut aussi poser des problèmes, par exemple en intensifiant la concurrence entre villes, en faisant disparaître au sein des grandes villes canadiennes des relations socioéconomiques internes traditionnelles, en donnant naissance à une polarisation sociale et à des tensions interculturelles et en entraînant des répercussions écologiques dues à la croissance urbaine à la fois au niveau de l'écologie régionale et mondiale. Il est urgent d'effectuer davantage

tage de recherches et d'apporter de meilleures réponses politiques à ces questions et à ces problèmes nouveaux ou en voie d'apparition, notamment en accordant davantage de pouvoir de décision aux élus des grandes agglomérations, en renforçant les pouvoirs des municipalités pour leur permettre de jouer leur rôle essentiel au niveau international et mondial, en étudiant la possibilité d'instaurer une coopération entre les villes et en s'engageant à effectuer des recherches concernant les répercussions de la mondialisation sur les villes-régions canadiennes. » [Traduction]

Thomas A. Hutton, « Globalization and Canadian Cities: Issues and Opportunities », communication présentée lors de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques de l'an 2000, canada@lemonde.ca, 30 novembre et 1^{er} décembre 2000.

Toronto : la création d'une communauté régionale

« La ville de Toronto nous fournit une étude de cas intéressante lorsque l'on se penche sur certains problèmes d'administration auxquels sont confrontées les villes-régions à l'ère de la mondialisation. D'un point de vue politique et économique, l'Ontario est dominé par une conurbation : Toronto et ses villes d'ortoirs. En fait, on peut considérer que l'agglomération torontoise s'étend à tout le sud de l'Ontario. Récemment, les questions d'environnement et de qualité de vie ont été appelées à jouer un rôle dans la planification de la région. L'opération de décentralisation et de restitution des pouvoirs est largement en cours en Ontario. La région du sud de l'Ontario est l'une des plus urbanisées

en Amérique du Nord et elle est au cœur de l'économie industrielle du Canada (environ 50 % de celle-ci). La mondialisation est à la fois une source de difficultés et un atout pour les régions urbaines. Elle exige la création de villes-régions fortes en mesure d'intervenir de façon décisive face à l'étalement urbain, aux besoins d'infrastructures et aux préoccupations sociales et environnementales qu'elle entraîne. » [Traduction]

l'enfant soit pris en charge tout au long de la journée par des adultes aimants et responsables, dans un cadre offrant des moyens d'apprentissage. Au vu de ces recherches, les stratégies, et la société dans son ensemble, se doivent d'associer la vulnérabilité des enfants moins à

la pauvreté et aux familles mono-parentales qu'au cadre dans lequel les enfants sont élevés.

On trouvera les rapports de recherche sur le site Web du Canadian Research Institute for Social Policy à l'adresse <http://www.unb.ca/crisp/pubs.html>.

a l'école et dans leur quartier.
Les études ont montré que ce
qui importait avant tout, c'est que

notamment le niveau d'instruction de la mère, la cohésion familiale et la mesure dans laquelle les parents s'associent à la vie de leurs enfants à l'école et dans leur quartier.

Prix pour contribution exceptionnelle à la recherche

L'équipe d'*Horizons* aimerait attirer votre attention sur les trois contributions majeures suivantes en matière de recherche sur les politiques au Canada.

PROMOTION DE L'AUTOSUFFISANCE

Le projet d'*autosuffisance* est un projet pilote visant à apporter une aide financière aux personnes à faible revenu tout en les incitant à accepter et à rechercher de nouveaux emplois.

Plus de 5 000 chefs de familles monoparentales prestataires à long terme de l'assistance sociale au Nouveau-Brunswick ont été répartis au hasard en deux groupes. Les membres de l'un des groupes ont touché des suppléments de revenu venant compléter le revenu tiré d'un nouvel emploi et diminuant progressivement à mesure que leur revenu augmentait; les autres membres faisaient partie d'un groupe témoin. Des sous-catégories ont par ailleurs été établies afin d'évaluer les répercussions des services liés à l'emploi et les modifications du comportement des nouveaux demandeurs de l'assistance sociale du fait de l'introduction de ce programme.

L'étude des effets de ce programme n'en est encore qu'à ses débuts. Toutefois, les premiers résultats donnent à penser qu'une stratégie de rémunération du travail associant des mesures incitatives financières à l'obligation d'occuper un emploi peut être triplement bénéfique. Dans le cadre de ce projet, les chefs de familles mono-parentales prestataires d'une aide au revenu à long terme ont été deux fois plus nombreux à accepter un emploi à temps plein. Le revenu

de ces familles pauvres a augmenté, ce qui a permis d'éviter largement les conséquences de la pauvreté pendant la période de versement des suppléments de revenu. Il peut en résulter des économies pour le gouvernement étant donné que le coût du versement des suppléments de rémunération dans le cadre du projet d'auto-suffisance est partiellement compensé par les économies d'aide au revenu réalisées et par les recettes fiscales supplémentaires enregistrées au titre de l'impôt sur le revenu. Les suppléments versés ainsi que les gains des participants sont impossibles alors que les prestations d'aide au revenu ne le sont pas.

On trouvera une description plus détaillée du projet sur le site Web de la Société de recherche sociale appliquée à l'adresse <http://www.srdc.org/french/projects/SSP.htm>.

ÉQUITABLE OU NON? – C'EST LA QUESTION QUI SE POSE

Dans l'étude *Taxing Canadian Families: What's Fair, What's Not*, Carole Vincent et Frances Woolley examinent la fiscalité appliquée aux familles canadiennes.

L'étude porte sur trois grands domaines de la fiscalité et de l'économie familiale :

- la prise en compte par la fiscalité du coût et des responsabilités des soins des enfants;
- jusqu'à quel point les programmes liés à l'enfance permettent de fournir des paiements de transfert raisonnables aux familles à faible revenu sans mettre une pression indue sur leur taux d'imposition marginal;
- la prise en compte de l'organisation choisie par la famille lorsqu'on évalue sa capacité à payer l'impôt sur le revenu.

On trouvera l'étude sur le site Web de l'Institut de recherche en politiques publiques à l'adresse <http://www.irpp.org/fr/index.htm>.

UN INDICE DE VULNÉRABILITÉ

Dans une publication regroupant divers documents d'étude, Douglas Williams examine de manière exhaustive la question cruciale des enfants vulnérables. Cette étude a pour titre : *Vulnerable Children: Findings from Canada's National Longitudinal Study of Children and Youth*.

On a utilisé dans cette recherche les chiffres tirés de l'étude longitudinale nationale de manière à contribuer à la mise en place d'un profil démographique des enfants vulnérables et à répertorier les principales caractéristiques du milieu familial, scolaire et communautaire qui contribuent au développement harmonieux des enfants. L'un des principaux résultats de cette recherche a été la mise en place d'un indice de *vulnérabilité* au Canada, partant des familles enregistrées au niveau du développement et du comportement des enfants. Les résultats contredisent l'idée reçue selon laquelle les enfants à risque proviennent généralement de familles à faible revenu. Certes, les revenus jouent un rôle, mais une foule d'autres facteurs revêtent plus d'importance,

accéléré et durable. Les termes en ont été définis au Sommet de la Terre à Rio et dans le protocole de Kyoto. Il ne manque plus maintenant que la volonté d'agir.

Ce sont là les trois thèmes urgents que devront aborder les chefs de gouvernement du monde entier pour être en mesure de relever les défis du XXI^e siècle. Les obstacles au progrès sont nombreux : de l'intransigence des groupes d'intérêts aux idéologies, en

passant par les faiblesses des institutions. Nous devons également porter une attention particulière aux risques de la « coexistence pacifique » c'est-à-dire négliger les problèmes en se donnant comme excuse qu'ils sont insolubles. Ce serait faire preuve de naïveté, voire même de folie, que de croire qu'il n'y a rien à faire.

UNE NOUVELLE APPROCHE DITE DE RÉSEAU

Il ne s'agit pas d'un argument en faveur d'un gouvernement mondial. Au contraire, la dynamique de la mondialisation a tout pour favoriser la décentralisation des pouvoirs vers ceux qu'elle touche le plus et ceux qui travaillent le plus efficacement.

Le principe directeur devrait être de concentrer les énergies sur les paliers mondial, régional, étatique et sous-étatique, et sur les réseaux qui les relient. En effet, la structure du pouvoir de la présente mondialisation prend davantage l'aspect d'une série de réseaux que de hiérarchies. Les Nations Unies doivent être au centre de toute nouvelle démarche à entreprendre. Le système de l'ONU constitue un lien naturel vers ces réseaux de gouvernance — une banque de données où plaider les causes et se faire entendre en toute justice, une source de renseignements et de renseignements. Il est grand temps de réorienter les grandes énergies de la mondialisation vers un meilleur avenir commun.

Gordon Smith
Directeur,
Université de Victoria

Pour plus d'information, voir Gordon Smith et Mosés Naim, *Des États remanés*, Centre de recherches pour le développement international, Ottawa 2000, disponible à l'adresse suivante : <http://www.idrc.ca/acb/showdet.cfm?8&DID=68>
Product ID=5278&CATID=15.

« Il ne s'agit pas d'un argument en faveur d'un gouvernement mondial [...] Le principe directeur devrait être de concentrer les énergies sur les paliers mondial, régional, étatique et sous-étatique, et sur les réseaux qui les relient [...] Les Nations Unies doivent être au centre de toute nouvelle démarche à entreprendre. Le système de l'ONU constitue un lien naturel vers ces réseaux de gouvernance — une banque de données où plaider les causes et se faire entendre en toute justice, une source de renseignements et de renseignements. »

- *Offrir des possibilités aux jeunes* — Comme on s'attend à ce que la population passe de 6 à 8 milliards d'habitants au cours des 25 prochaines années, il faut dès à présent trouver une série de mesures pratiques à prendre pour offrir des possibilités et des emplois aux jeunes. Ces mesures consistent notamment à soustraire les enfants à l'épidémie de SIDA, à offrir une éducation de base à tous les jeunes, à étendre l'accès à Internet et à adopter des règles sévères pour assurer la protection de la santé des jeunes en exerçant un contrôle international de l'industrie du tabac et en mettant fin progressivement à la vente de l'essence au plomb.
- *Gérer les nombreuses causes du changement climatique dans le monde* — Gérer et atténuer le changement climatique est à la fois une obligation collective et une belle occasion d'agir. Le succès de la mise en œuvre d'une stratégie mondiale visant à réduire l'effet de serre repose sur la conclusion, entre les pays riches et les pays pauvres, d'un « marché d'inversement » qui devra promouvoir un développement

immédiate des opérations des Nations Unies pour, notamment, donner au secrétaire-général le pouvoir d'annoncer l'imminence d'un conflit, restreindre le recours au droit de veto de la part des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, accroître la capacité de l'ONU de déployer des forces policières, des Casques bleus et, si nécessaire, des troupes de combat afin de prévenir ou de faire cesser les bains de sang et ensuite rétablir la paix.



Chroniqueur invité

Pour une gouvernance novatrice : un examen de conscience

LES ÉCHecs DE LA MONDIALISATION

Beaucoup trop de gens sont pauvres dans le monde. Pourtant, la richesse est de plus en plus concentrée, et dans des proportions énormes, ce qui ne fait qu'accroître les disparités économiques dans un monde devenu injuste et peu sécuritaire. Les conflits engendrent la misère et la mort dans le monde entier. Les armes de destruction massive représentent une menace pour nous tous, et trop nombreux sont ceux et celles qui vivent dans la crainte des armes dites légères. Le climat se réchauffe, changeant au passage notre habitat naturel et notre façon de vivre. Ce sont là autant d'échecs qui nous incitent à améliorer notre façon de nous gouverner, en grande partie à cause de notre incapacité à atténuer les dommages et les inégalités de la mondialisation, et aussi de la croissance de la population et des pressions qui s'exercent en conséquence sur l'environnement.

La mondialisation tend non seulement à intégrer les pays et les sociétés, mais aussi à les briser, par des politiques de sécession et par la division des générations et des croyances, et c'est contre cet obstacle que l'on se bute dès qu'il est question de gouvernance. Elle donne du pouvoir à certains et appauvrit les autres, qui se traduit principalement par un affrontement des cultures que bon nombre de gens dans le monde associent à une lutte entre Hollywood et la diversité, entre la consommation et l'identité.

Aujourd'hui, une bonne gouvernance exige la reconnaissance de trois des éléments clés de l'actuel processus de mondialisation :

- **Intérêts** – La mondialisation n'est pas inévitable. On peut l'influencer, et même la renverser. Les forces en cause sont en bonne partie soutenues par de puissants intérêts, à la fois privés et publics, dont il faut tenir compte si l'on veut mettre en pratique une meilleure gouvernance.

- **Bonne** – Malgré toutes les possibilités qu'elle offre, la mondialisation a creusé les écarts existants et créé de nouvelles inégalités. L'interdépendance qui en découle a des effets radicalement opposés : alors que certains prospèrent grâce à elle, d'autres en souffrent. Une meilleure gouvernance implique une meilleure répartition des coûts et des avantages de la mondialisation.
- **Gouvernance** – La mondialisation fait fi de l'État, mais souligne en même temps son rôle essentiel à l'égard de la gestion des biens publics. Elle limite

L'autonomie des politiques. Mais pour ce qui est des grands objectifs de la gouvernance (assurer la paix, atténuer la pauvreté, établir une harmonie sociale équitable et protéger l'environnement), la mondialisation dote les États de nouvelles capacités et d'une nouvelle légitimité leur permettant d'agir bien au-delà de leurs frontières nationales.

À PROBLÈMES COMMUNS, SOLUTIONS COMMUNES

La mondialisation met l'État au défi et exige davantage de lui. Toutes nos institutions de gouvernance sont à risque dans le désordre apparent de ce processus. L'une des caractéristiques les plus frappantes de la mondialisation à l'heure actuelle est qu'elle fait échec aux tentatives des États de gérer leurs propres affaires. Aucun d'eux, pas même les superpuissances, ne peut à lui seul protéger ses citoyens contre les conflits, le changement climatique, les effets dévastateurs du trafic de drogue ou l'agitation causée par les crises financières qui surviennent de l'autre côté du monde. Nous habitons maintenant une planète où nos problèmes les plus graves deviennent vite des problèmes communs exigeant des solutions communes, c'est-à-dire une collaboration entre les États et les organisations internationales, les ONG, les entreprises et d'autres organismes dans les alliances plus ou moins bien définies qui caractérisent notre façon de gouverner.

La gouvernance passe nécessairement par la démocratie. Les citoyens ont de plein droit voix au chapitre dans les institutions qui régissent leur vie, qu'il s'agisse de leur propre législature ou de l'Organisation mondiale du commerce. En fait, la mondialisation des communications fournit aux citoyens l'information et les moyens dont ils ont besoin pour l'accepter ou la refuser. Par définition, une meilleure gouvernance signifie plus de transparence, une plus grande obligation de rendre des comptes et une participation plus active de la population aux décisions importantes.

LES DÉFIS MONDIAUX DE L'AVENIR

Pour illustrer certains échecs dangereux de la gouvernance, penchons-nous sur trois grands défis mondiaux et sur les mesures qu'ils exigent :

- **Prévenir les conflits meurtriers** – Que ce soit entre les pays où à l'intérieur de ces derniers, ou encore qu'il s'agisse de la menace sans frontière du terrorisme, ce défi exige que nous comprenions autrement, et mieux, la norme émergente de l'intervention humanitaire et son rapport à la souveraineté. Il faut également procéder à une réforme



Un carrefour d'information et de savoirs stratégiques en développement économique

Convaincue de la nécessité de stimuler le développement de connaissances de pointe en développement économique, notamment en ce qui a trait aux enjeux et défis que pose la nouvelle économie, l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec esquisait, en 1998, le projet de se doter d'un mécanisme de veille stratégique permettant de lire les tendances socio-économiques.

Quelque deux ans plus tard, non seulement l'Observatoire de Développement économique Canada a-t-il vu le jour, mais une quinzaine de projets de veille et de recherche et autant d'activités de diffusion, d'intégration et de transfert ont été complètes ou sont en voie de l'être. Aujourd'hui, l'Observatoire se définit de plus en plus comme un lieu d'analyse des problématiques et des besoins des acteurs de la nouvelle économie et un outil de développement, d'intégration et de diffusion des connaissances de pointe.

C'est pour participer activement au développement économique du Québec que l'Agence porte autant d'attention à l'anticipation des changements à venir, à l'identification des nouveaux enjeux et à la mise en place des conditions qui permettront aux entreprises et aux régions de se doter des capacités nécessaires à leur développement dans le contexte d'une économie toujours en changement. Les principales activités de recherche de l'Observatoire sont en lien avec la nouvelle économie et abordent des thématiques telles l'innovation et la productivité, les nouveaux facteurs de

Le Canada : Un état d'esprit

« Le savoir étant la pierre de touche de la compétitivité et le meilleur moyen de lutter contre les inégalités au Canada, on se rend compte aujourd'hui que pour promouvoir à la fois la compétitivité économique et la cohésion sociale du Canada, il faut avant tout que notre société s'engage à l'avenir à promouvoir son capital humain. [...] le nouvel ordre mondial s'applique inévitablement aux populations, aux citoyens et non aux ressources ou aux capitaux ou aux territoires. Si nous privilégions l'avenir économique et social de nos citoyens, les autres politiques devant nous permettre de prospérer à l'ère

de l'information s'imposeront automatiquement. » [Traduction] Pour plus de renseignements, se reporter à l'étude de Thomas Courchene, *A State of Minds: Canada in the Information Era*, École d'études politiques de l'Université Queen's, document de travail 10, 21 octobre 2000, à l'adresse <http://SP5papers.net>.

D'ailleurs, l'Observatoire, en collaboration avec l'Institut de recherche sur la PME de l'Université du Québec à Trois-Rivières participera à la troisième Conférence nationale de la recherche sur les politiques canada@lemonde.ca. Les chercheurs exposeront leur point de vue sur les enjeux stratégiques des PME dans un contexte globalisé et l'Observatoire abordera la question des nouvelles pratiques publiques à cet égard.

Pour les gouvernements, les nouveaux enjeux auxquels se confrontent les PME nécessitent la mise au point d'une nouvelle instrumentation publique en développement économique régional. Celle-ci devra notamment concevoir des objectifs et des cibles d'action adaptés aux enjeux stratégiques des PME. Ces nouveaux instruments devront viser prioritairement le développement de l'environnement d'affaires et des capacités organisationnelles des entreprises. Ces nouveaux instruments devront miser sur l'expérimentation, la démonstration et l'exemplarité des pratiques ainsi que s'appuyer sur des initiatives émanant d'associations, d'institutions et de réseaux de PME.

Pour en savoir davantage sur les travaux de l'Observatoire et sur les activités auxquelles il participe, voir : <http://www.dec-ced.gc.ca/tr/4-2.htm#observ>.

Jérôme



L'opinion publique face aux politiques autochtones

La perception générale des dossiers autochtones a-t-elle changée depuis vingt ans? Comment l'opinion publique affecte-t-elle les politiques en cette matière? Pour répondre à ces questions, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a parrainé un colloque qui a eu lieu le 19 juillet 2000. Trois rapports de recherche préparés par Rick Ponting, professeur de sociologie à l'Université de Calgary, ont alors fait l'objet de discussions.

Le premier rapport, intitulé *Public Opinion on Aboriginal Issues, 1976-98: Continuity, Change, Cohorts and Communications*, présente une analyse des changements survenus au cours des vingt dernières années et propose des stratégies de communication pour susciter un débat public sur les questions autochtones. Cette recherche révèle que l'opinion est demeurée remarquablement stable depuis 1976, l'appui de la population ne s'étant renforcé que légèrement dans la plupart des dossiers, y compris la protection de la culture autochtone et le recours aux poursuites et aux barrières pour régler les désaccords. On remarque par contre une légère baisse du nombre de ceux et celles qui croient que les revendications territoriales sont motivées par un souci d'équité. M. Ponting fait aussi état du peu de connaissances des personnes interrogées durant cette période au sujet des questions autochtones en général.

Pour mieux sensibiliser la population, M. Ponting prône une publicité télévisuelle axée sur l'incidence des politiques sur les individus. Il suggère, par exemple, de recueillir des témoignages dans des villes comme Val d'Or ou encore de faire valoir le bien-fondé des politiques pour conserver la culture autochtone et en favoriser l'expression.

Dans son deuxième rapport, *The Political Process- ing of Public Opinion Data on Aboriginal Issues in Australia*, M. Ponting tente d'appliquer les conseils d'Herbert Blumer qui, en 1948, avait suggéré de « commencer par la fin », c'est-à-dire de prendre comme point de départ l'opinion exprimée par la population, puis de scruter les différents courants d'expression. À l'aide d'entrevues menées en Australie et au Canada, M. Ponting a entrepris de faire la lumière sur

L'Observateur international de la productivité

Le coin du livre



L'Observateur international de la productivité est un nouveau périodique publié par le Centre d'études des niveaux de vie. Cette publication a pour objet de faire valoir l'importance de la productivité dans l'amélioration des niveaux de vie et de la qualité de vie. L'Observateur publie deux fois par an des articles de chercheurs éminents sur les questions de productivité, les tendances et les progrès au Canada et ailleurs; il sert aussi de forum de discussion international sur les questions relatives à la productivité. L'Observateur international de la productivité est disponible à <http://www.csls.ca>.

Les interventions gouvernementales et de retracer la source du débat public. Conclusion : même si les décideurs consultent souvent les sondages d'opinion, ils s'en servent davantage pour légitimer leurs politiques que pour éclairer leurs décisions. Selon l'auteur, ils ne les utilisent pas tant pour jeter les bases d'un débat public que pour soutenir les politiques présentées à la population.

M. Ponting termine toutefois sur une note positive. Dans son troisième rapport (*Multiple Points of Light*), il soutient que les Canadiens devraient se montrer plus optimistes concernant le sort réservé aux collectivités autochtones. Depuis la publication du livre blanc de 1969, le contexte sociologique touchant les Autochtones s'est passablement transformé, et en dépit de plus d'efforts, on peut réussir à réformer le système de manière substantielle.

Pour plus d'information veuillez consulter *First Nations in Self-Determination*, sous la direction de Rick J. Ponting, Whitby, Ontario, McGraw-Hill Ryerson, 1997.

Déclaration des principes fondamentaux de justice pour les victimes de la criminalité, qui a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1985 et qui sera au centre des discussions de la Commission de l'ONU pour la prévention du crime en 2002.

Imaginez un Canada où les impôts serviraient autant à prévenir le crime qu'à entretenir les prisons, où les politiques sur la sécurité publique seraient fondées sur des résultats attestés plutôt que des émotions, où les querelles de voisinage seraient réglées à l'amiable plutôt qu'en cour, où les policiers s'occuperaient autant des victimes que des malfaiteurs et où les écoles de droit mettraient davantage l'accent sur la réparation que sur la punition. Imaginez un Canada plus sécuritaire et plus humain.

Irvin Waller

Directeur général,
 Centre international pour la prévention de la criminalité

Pour plus de renseignements, consultez les 100 programmes pour soutenir l'action à travers le monde, disponibles à l'adresse <http://www.crim-prevention-intl.org/francais/programmes/index.html>.

On recherche...

- Des idées - Rassembler les communautés

Nous recherchons des travaux, idées et connaissances de pointe sur le thème *Rassembler les communautés* pour les présenter dans le numéro d'*Horizons* de l'année prochaine qui sera consacré à la conférence nationale de la recherche sur les politiques. Si vous êtes au courant de travaux de recherche horizontale sur les politiques dignes d'intérêt, veuillez communiquer avec l'équipe de rédaction d'*Horizons* à l'adresse horizons@prs-srp.gc.ca, ou téléphoner au (613) 947-1956.

responsables des écoles, du logement, des services sociaux et des corps policiers à travailler ensemble pour enrayer le problème à la source. Ils possèdent aussi un budget pour aider les villes et les gouvernements locaux à mobiliser ces secteurs au niveau local afin de lutter contre le crime.

LE CANADA TIRE DE L'ARRIÈRE

Au Canada, nous investissons beaucoup moins d'argent dans des stratégies de prévention du crime que les 10 milliards de dollars consacrés annuellement au système carcéral et à l'application de la loi.

Le Conseil national de prévention du crime, chapeauté par le ministère de la Justice, a un budget de seulement 30 millions de dollars, et seules quelques provinces consacrent des fonds à la prévention.

De son côté, le Trésor britannique y consacrerait 250 millions de dollars, et probablement beaucoup plus d'argent l'an prochain. Cette décision a été influencée en partie par les travaux du Centre international pour la prévention de la criminalité, un organisme établi à Montréal et financé par les gouvernements internationaux. Les fonds britanniques seront affectés à des programmes permettant de lutter contre la violence faite aux femmes, de prévenir les vols résidentiels et de réduire la criminalité chez les jeunes en aidant les adolescents à compléter leurs études. Aujourd'hui, toutes les municipalités du Royaume-Uni ont une stratégie de sécurité communautaire qui incite les écoles, les services sociaux, les organismes jeunesse et les corps policiers à identifier des façons concrètes d'enrayer les causes du crime. En outre, 25 millions de dollars seront investis pour déterminer la rentabilité de ces mesures.

Le gouvernement français, quant à lui, va créer 15 000 postes d'intermédiaires communautaires pour faire participer les citoyens au système judiciaire. En milieu défavorisé, il a mis sur pied des « maisons de justice » s'inspirant des succès obtenus grâce aux projets pilotes réalisés dans des communautés canadiennes, notamment à Kitchener et à Waterloo, dans les années 1970.

IMAGINEZ UN CANADA...

Cette année, le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec ont commandité le X^e Symposium international de victimologie, qui a eu lieu à Montréal. Durant une semaine complète, plus de 1 300 participants provenant de 62 pays ont cherché ensemble de nouvelles façons de prévenir le crime et de promouvoir les droits des victimes. Le service de police d'Edmonton, qui a obtenu des prix internationaux dans les années 1980 pour l'aide apportée aux victimes, accueillera en 2001 la Conférence nord-américaine sur l'assistance aux victimes. Le Canada a joué un rôle clé dans la

Chroniqueur invité



Imaginez un Canada plus sécuritaire et plus humain

LA PUNITION AU DÉTRIMENT DE

LA PRÉVENTION

La sécurité publique ne tient qu'à un fil, comme vous le diraient les victimes de crimes. Nous pourrions en faire beaucoup plus pour que le Canada soit plus sécuritaire et pour rendre justice aux victimes en

avons mis de l'avant, les Canadiens ont une opinion plus favorable de leurs policiers que les Européens, les Américains ou les Australiens. Nos avocats et nos juges sont indépendants et mieux outillés avec la *Charte des droits et libertés*. Notre système de justice civile et

« Imaginez un Canada où les impôts serviraient autant à prévenir le crime qu'à entretenir les prisons, où les politiques sur la sécurité publique seraient fondées sur des résultats attestés plutôt que des émotions, où les querelles de voisinage seraient réglées à l'amiable plutôt qu'en cour, où les policiers s'occuperaient autant des victimes que des malfaiteurs et où les écoles de droit mettraient davantage l'accent sur la réparation que sur la punition. Imaginez un Canada plus sécuritaire et plus humain. »

investissant dans des stratégies de prévention éprouvées. Malgré une baisse dans les années 1990, le taux de criminalité national, qui avait grimpé lors des trois décennies précédentes, demeure inacceptable. Cette année, selon des rapports de Statistique Canada, on s'introduira par effraction dans une plus grande proportion de foyers canadiens que de foyers américains ou britanniques. Le taux de meurtres dans les collectivités du Nord canadien est comparable à celui des ghettos américains dans les années 1980. Que s'est-il produit? Nos policiers sont mieux payés et mieux formés qu'il y a 30 ans, et ils jouissent de meilleures conditions de travail que dans la plupart des autres pays. Grâce au concept de police communautaire que nous

criminelle fait l'envie du monde entier et nos services correctionnels forment des gardiens de prison aux quatre coins de la planète. Malheureusement, ce ne sont pas les forces de police, les tribunaux ou les services correctionnels qui déterminent le niveau de sécurité communautaire, comme l'a démontré récemment un examen approfondi des évaluations des mécanismes d'application de la loi et du système de justice pénale mené pour le Congrès américain. Plusieurs pays aux prises avec une hausse vertigineuse du taux de criminalité, notamment la Russie et l'Afrique du Sud, comptent plus de policiers par habitant que le Canada. En seulement deux décennies, le nombre d'adultes incarcérés aux États-Unis a triplé pour s'établir à deux millions – pour la plupart

contres internationales de maîtres contre les États-Unis et Newcastle au Royaume-Uni ont réduit de plus de 40 % en 5 ans le nombre des crimes causés par la délinquance juvénile et urbaine. Leur stratégie était de mobiliser tous les intervenants capables de traiter le mal à ses racines. Pour appuyer la lutte contre la criminalité, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la plupart des pays membres de l'UE ont établi des centres de prévention. Ces centres forcent les ministères

des jeunes hommes provenant de milieux défavorisés – soit un taux par habitant huit fois supérieur à celui du Canada.

VERS DES STRATÉGIES AXÉES

SUR LA PRÉVENTION

Par opposition, on a constaté aux États-Unis, en Europe et en Australie que les projets de prévention qui se sont attaqués avec succès aux causes du crime ont permis une

baisse importante de la criminalité. L'analyse subéquente des coûts associés à la mise en œuvre de telles stratégies a confirmé leur grande rentabilité. Les gouvernements qui siègent aux Nations Unies s'entendent pour dire que ces stratégies devraient être largement mises à profit. L'Union européenne tente d'élaborer une politique de prévention du crime commune à tous ses États membres. Le résultat des ren-

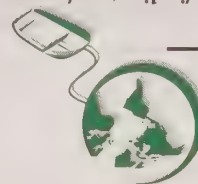


Les sites Web ci-dessous fournissent des renseignements sur divers sujets liés au thème de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques de l'an 2000, canada@lemonde.ca.

• **Le Secrétariat des communications et de la consultation** a créé un nouveau site Web devant servir

d'outil d'information aux responsables de la consultation et de la mobilisation des citoyens ou à tous ceux qui s'intéressent à cette question. Vous pouvez consulter sur ce site les travaux relatifs à l'adoption des nouvelles politiques et directives fédérales touchant la consultation et la participation des citoyens, recueillir des informations sur l'ensemble des activités, des événements et de la formation dispensée et disposer des services d'une bibliothèque et de nombreux réseaux. On peut se reporter au site Web à l'adresse <http://publiservice.pco-bcp.gc.ca/comcon/contntsconsult.htm>.

• **La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie** a lancé en août une **Initiative d'indicateurs de développement durable**. Ce programme vise à mettre en place au niveau national un ensemble d'indicateurs du développement durable pouvant être utilisés à l'échelle du pays. Ces indicateurs permettent de prendre en compte les facteurs économiques des gouvernements, des entreprises et de la société civile, et de suivre les progrès du développement durable. Branchez-vous dès maintenant et suivez les



<http://www.socwatch.org.ny/indicators/query.htm>

La Base de données sur les indicateurs de développement social de Social Watch est un outil de comparaison des États membres de l'ONU. Elle offre de nombreuses possibilités de comparaisons et c'est ainsi, par exemple, que l'on peut retracer l'évolution de la mortalité infantile par rapport à la croissance du PIB ou vérifier quel est le nombre d'appareils de télévision que possède chaque habitant de différents pays ou régions. Social Watch est un système de surveillance des ONG visant à contrôler les engagements pris par les gouvernements lors du Sommet mondial sur le développement social et de la Conférence mondiale de Beijing sur les femmes.

Le groupe d'experts sur les compétences, créé par le Conseil consultatif du premier ministre sur les sciences et la technologie, a été nommé pour examiner les questions de compétences dans cinq secteurs industriels stratégiques. Il vient de publier un rapport intitulé *Viser plus haut : compétences et esprit d'entreprise dans l'économie du savoir*, dans lequel on trouve un ensemble exhaustif de recommandations pour que le Canada puisse continuer à jouer un rôle dans l'économie du savoir. On pourra consulter ce rapport et nombre de documents annexes à l'adresse <http://acst-cgst.gc.ca/acst/skills/home.f.html>.

• Dans le document *Vivre à l'abri de la peur : la politique étrangère du Canada et la sécurité humaine*, que l'on trouve à l'adresse <http://www.dfaït-maect.gc.ca/foreignp/g7/2000/humansecuritybooklet-f.asp>, le Canada s'efforce de revoir la notion de sécurité confiée aux États-nations lorsqu'il s'agit de protéger les gens contre la violence et de définir une politique internationale découlant de cet objectif. Il faut pour cela bâtir un monde au sein duquel les principes humanitaires universels et l'état de droit protègent effectivement tous les individus, au sein duquel ceux qui violent ces principes et ces règles encourent une responsabilité; et au sein duquel nos institutions mondiales, régionales et bilatérales sont en mesure de défendre et de faire respecter ces principes.

<http://www.globalcompact.org>

Pour élargir leur audience, les Nations Unies, dans le cadre de *Global Compact*, ont trouvé un moyen novateur de s'associer au secteur privé pour se doter en commun d'un ensemble de valeurs et de principes. L'objectif est d'instaurer un marché mondial à visage humain, en respectant neuf principes dans les domaines des droits de la personne, des normes du travail et du respect de l'environnement. On trouve sur ce site des études de cas, des outils et des ressources de l'information sur un programme de récompenses ainsi qu'une section traitant des débats et des publications des chercheurs universitaires et des groupes de réflexion.



Un terrain mouvant : une étape à la fois

Le 10 octobre 2000, *Analyse de politiques* a lancé son

supplément spécial relatif au Projet sur les tendances.

Dans le cadre de cet événement, Edward A. Parson,

professeur à la John F. Kennedy School of Government,

a exposé les résultats obtenus par son équipe de

recherche sur les pressions exercées sur l'environ-

nement et a discuté de la collaboration qui a eu lieu

entre les milieux universitaires et la fonction publique

dans le cadre du Projet sur les tendances. François

Guimont, secrétaire adjoint à la Politique du développe-

ment économique et régional au sein du Bureau du

Conseil privé, a mis l'accent sur les obstacles liés à

la procédure auxquels faisait face le gouvernement

lorsqu'il s'occupait de questions comme celles de l'en-

vironnement. Marc Renaud, président du Conseil de

recherches en sciences humaines, a qualifié le Projet

sur les tendances de modèle novateur dans l'univers

du savoir.

LE PROBLÈME CONSTANT DE L'INCERTITUDE

Lors de son intervention, Parson a qualifié l'*incertitude*

de problème constant qui joue sur l'élaboration des

politiques, notamment en matière d'environnement.

Parson a indiqué que les décideurs n'avaient pas

vraiment idée de la gravité des problèmes écologiques

et ne savaient pas quelles étaient les politiques que

devait suivre le gouvernement, ni même dans quelle

mesure il était en état de le faire. Pour se rendre

compte des effets de l'incertitude, il suffit de prendre

l'exemple suivant. La quantité de gaz s'échappant

de chaque automobile au Canada a diminué ces

10 dernières années, mais le gouvernement n'avait

pas prévu à l'époque que le nombre de véhicules cir-

culant sur les routes allait fortement augmenter. Voilà

pourquoi nos décideurs doivent à nouveau se préoccu-

per des problèmes posés à l'environnement par les gaz

d'échappement des automobiles.

Parson a expliqué par ailleurs que les questions

liées à l'environnement revêtent toujours une *dimen-*

ston globale, même si elles s'appliquent à des lieux géo-

graphiques bien déterminés. Le fait d'avoir conclu que

les enjeux environnementaux sont globaux a amené

l'équipe de recherche à convenir qu'il était préférable

de traiter ce problème au niveau international. Gui-

mont est allé dans le même sens en préconisant que

tous les paliers de gouvernement au Canada har-

monisent leurs politiques environnementales similaires de façon à ce que l'on ait une politique environnemen-

tale cohérente au niveau national.

LE GRADUALISME : UN PAS À LA FOIS

Il faut non seulement que les mesures prises en matière

d'environnement soient cohérentes, mais Guimont sou-

tient en outre que les politiques adoptées doivent être

graduelles et doivent s'attaquer de manière ponctuelle

à un problème précis. Il soutient que les solutions

adoptées graduellement sont les meilleures lorsque

l'on agit dans un domaine caractérisé par l'incertitude.

Guimont a fait remarquer qu'au lieu d'adopter ce genre

de solution, les gouvernements s'en tiennent à des

politiques portant sur la *procédure* à suivre. Guimont

enjoint par ailleurs les chercheurs à communiquer les

données et les résultats scientifiques aux décideurs de

façon à ce que ceux-ci puissent « les digérer ». Parson

et Guimont souhaitent tous deux que les décideurs

reconnaissent qu'il est impossible de ne pas faire

d'erreur lorsque l'on traite de questions caractérisées

par l'incertitude.

LIENS ENTRE LA RECHERCHE ET LES POLITIQUES

Marc Renaud a évoqué la nécessité de recherches

en tant que modèle novateur d'acquisition de connais-

sances par les chercheurs et les décideurs. Les trois

orateurs ont convenu que le succès du Projet s'expli-

quait par la solidité des liens qui s'étaient créés entre

les universitaires et les fonctionnaires.

On a proposé pour renforcer ces liens, d'une part

de faire participer à l'échelle du pays les jeunes et les

universitaires à ce mécanisme de recherche et, d'autre

part, de mettre en place un mécanisme devant permet-

tre aux hauts fonctionnaires d'occuper par roulement

des postes à l'extérieur de la fonction publique. Renaud

a demandé en conclusion que l'on continue, dans le

cadre du Projet sur les tendances, à s'interroger sur la

façon dont le gouvernement pourra faire face à l'incerti-

tude et élaborer ses politiques à l'avenir.

On trouvera davantage de renseignements concernant

le Projet sur les tendances sur le site Web d'*Analyse*

de politiques à la rubrique du supplément spécial s'appli-

quant au Projet sur les tendances à l'adresse suivante

http://qsliver.queensu.ca/~cpp/french/special/xxvi_2.html.

monter les obstacles qui se dressent sur son parcours. Il ne faut pas croire que l'État se retire ou qu'il joue un rôle essentiel dans la gestion et l'élaboration de politiques. Cependant, au lieu de garantir un réseau exhaustif de sécurité sociale, il a maintenant un nouveau mandat, notamment celui d'aider sa population en matière de commerce international et de liens sociaux.

LA DIFFÉRENCIATION SOCIALE AU CANADA : COMPRENDRE LA DYNAMIQUE ET COMBLER L'ÉCART

Danielle Juteau

Ce groupe sur les tendances affirme que la différenciation sociale est un outil efficace de conceptualisation pour voir les liens qui existent entre la diversité et la polarisation ainsi qu'entre la différence et l'iniquité. Il met l'accent sur les processus économiques et normatifs dont découle la différenciation sociale au Canada. Il fait état des iniquités fondées sur l'âge, des critères spatiaux, le sexe et l'ethnicité et examine les mécanismes qui sous-tendent ces iniquités. Il explore également les liens tissés entre les politiques gouvernementales, la différenciation sociale ainsi que les causes d'iniquité sociale et les moyens de la réduire. Enfin, le groupe met de l'avant que la mitigation des différences socio-économiques constitue le meilleur moyen de dissocier la diversité et la polarisation.

Ces articles sont disponibles sur le site Web d'Analyse de politiques à l'adresse suivante : <http://qsliver.queensu.ca/~cgp/trench/specia/xxvi.2.html>

LE CANADA ET L'INTÉGRATION

NORD-AMÉRICAINE

George Hoberg

Depuis bien avant la Confédération, l'identité nationale du Canada est définie en partie par les liens qu'elle entretient avec les États-Unis. Ce groupe étudie les tendances qui ressortent de l'intégration nord-américaine et leurs répercussions sur divers aspects de la vie canadienne, tout particulièrement les aspects économiques et politiques. Il présente le concept de l'intégration, donne un bref historique de l'intégration nord-américaine, résume les conclusions des travaux de recherche parus dans ce domaine et souligne les nouveaux thèmes, les répercussions stratégiques, et les besoins en recherche. L'hypothèse principale du groupe est la suivante : les répercussions de cette intégration continentale n'ont pas eu l'envergure escomptée. Le Canada a toujours une marge de manœuvre importante, même dans les domaines stratégiques les plus touchés par l'intégration économique grandissante.

LA RÉGIE DE L'ÉTAT ET LES POLITIQUES DANS UN MONDE COMPOSÉ DE MULTIPLES CENTRES

Daniel Wolfish et

Gordon Smith

Ce groupe sur les tendances examine trois aspects de nombreux centres de pouvoir ainsi que leurs répercussions sur les politiques et la bonne gestion de l'État. La polarisation des intervenants à la gestion de l'État et à l'élaboration de politiques n'est pas un phénomène nouveau. L'État subit constamment des transformations; il doit sur-

fontaine alimentée par plusieurs sources. Il se peut que certaines se gorgent plus vite que d'autres et que d'autres encore se tarissent. Troisièrement, même si l'État demeure indispensable dans tous les scénarios imaginables, il doit remettre en question son mandat. Enfin, le groupe arrive à la conclusion que l'État peut faire des choix stratégiques importants relativement aux ressources à investir dans l'économie, les questions sociales et la culture.

La façon dont l'État répond à la croissance de la mondialisation aura des répercussions importantes sur sa capacité à réagir si la mondialisation échoue.

CHANGEMENT DE VALEURS

ET RÉORIENTATION DANS LES

RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET

SES CITOYENS

Neil Newite

Les valeurs des citoyens ont une incidence sur le fonctionnement des États démocratiques. Mais lorsque ces valeurs changent, les compétences des citoyens changent également. Ce groupe sur les tendances présente les données empiriques qui démontrent que la conjugaison des changements de structures et de valeurs a modifié les rapports que les Canadiennes et les Canadiens entretiennent avec leur gouvernement. Elles montrent également qu'un nombre croissant de citoyens sont convaincus de la surdité de leur gouvernement. De plus, il y a un grand écart entre l'idée que se fait le pouvoir législatif de son rôle et les attentes des citoyens relativement à leurs représentants.

Analyse des tendances

Le Projet sur les tendances est une initiative conjointe du Conseil de recherches en sciences humaines et du Secrétariat de la recherche sur les politiques. Treize ateliers ont eu lieu dans différentes universités au Canada dans le cadre de ce projet, sur lequel reposait la Conférence nationale de recherche sur les politiques de 1999 : *Analyse des tendances*. Plus de 160 chercheurs et fonctionnaires ont participé aux ateliers pour discuter d'un éventail de questions allant des changements démographiques et du vieillissement jusqu'aux centres de pouvoir multiples et à la mondialisation. Plusieurs des documents préparés pour ce projet ont aussi été présentés à des conférences

nationales, y compris celles du Congrès des sciences sociales et humaines (1999 et 2000), de l'Association canadienne de gérontologie (1999) et de l'Association canadienne de science politique (1999 et 2000). Le Projet sur les tendances a permis de se doter d'une bonne base de connaissances sur des questions à long terme et de circonscrire les domaines nécessitant davantage de recherches. Les projets horizontaux déjà lancés par le PRP sur les thèmes de la cohésion sociale, du développement durable et de l'intégration nord-américaine, représentent à plusieurs égards la suite logique du Projet sur les tendances

en ce sens qu'ils réunissent des représentants du gouvernement et du milieu universitaire pour examiner les questions soulevées par les équipes de ce projet. Durant l'année qui vient, six ouvrages seront publiés dans les deux langues (University of Toronto Press et Les Presses de l'Université de Montréal) et regroupés dans la collection Recherche sur les politiques : le Projet sur les tendances. Dans un supplément spécial, la revue *Analyse de politiques* a publié en août dernier sept articles résumant les travaux des équipes du projet. On trouvera ci-après une brève description de chacun.

Résumé

LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION ET LES CHANGEMENTS DÉMOGRAPHIQUES

David Cheal

Le vieillissement de la population est un sujet qui entraîne souvent des réactions négatives et des préoccupations sur les pensions, les besoins des personnes âgées en matière de soins de santé et d'aide, le ralentissement de la production économique, l'accumulation des responsabilités sociales pour la génération dite « sandwich ». Les trois principales conclusions de ce groupe sur les tendances sont : premièrement, il convient de procéder à une analyse démographique multidimensionnelle; deuxièmement, il est possible que l'attention accordée dans les politiques aux personnes âgées ne soit pas dans l'avenir ce

LES TENDANCES ÉCOLOGIQUES ET LA SAINTE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT AU CANADA

Edward A. Parson

Depuis les années 60, les pressions sur l'environnement dans le monde industrielisé ont changé. Elles se sont mondialisées, elles sont devenues de plus en plus étroitement interrelées et, de pressions aiguës et visibles qu'elles étaient, elles sont devenues subtiles et chroniques et produisent maintenant des effets à long terme. Pour réussir une saine gestion de l'environnement, il faudra trouver des moyens plus efficaces de tenir compte d'évaluations scientifiques et techniques de qualité supérieure dans la prise de déci-

La mondialisation rapproche les sociétés, tout en fragmentant et en transcendait les structures sociales auxquelles elle fait face. Ce groupe sur les tendances avance les quatre arguments suivants. Premièrement, les incertitudes relatives à la vitesse et à la trajectoire des processus contemporains de mondialisation sont très grandes. Deuxièmement, la mondialisation est comme une

LA MONDIALISATION, LA CULTURE ET LA SOCIÉTÉ : L'ÉTAT DANS LES CHANGEMENTS

Janice Gross Stein

David Cameron et

sions-clés, mettre en place des processus efficaces de gestion de l'incertitude, savoir s'adapter à l'es-sor du savoir et coordonner efficacement le pouvoir et les compétences partagés entre divers niveaux de gouvernement et les intervenants du secteur public et privé.

Mobilisation des citoyens

Le Prix Suzanne Peters pour la mobilisation des citoyens a été décerné à Jacqueline Dale, coordonnatrice de l'équipe de développement organisationnel du Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI). Mme Dale a lancé un projet pilote national visant à faire l'expérimentation d'une procédure de dialogue s'efforçant de motiver les Canadiens à prendre en compte les questions internationales, et à les amener à contribuer aux décisions sur cette importante question stratégique.

Ces trois dernières années, le CCCI, sous la direction de Mme Dale, a étudié la possibilité d'instaurer un dialogue et de faire progresser ce domaine grâce aux opérations de recherche, de formation et de communauté préexistantes dans le projet pilote. Il a aussi obtenu la participation de plus de 600 citoyens à plus de 40 colloques organisés dans différentes localités du Canada, y compris un forum national de trois jours s'adressant à la jeunesse. Ces délibérations ont permis à des citoyens appartenant à tous les milieux d'envisager les avantages et les inconvénients de différentes façons d'aborder les questions internationales. Les résultats de ces travaux ont été pris en compte dans le cadre du processus d'élaboration des politiques étrangères.

Pour plus de renseignements concernant Jacqueline Dale et les activités du CCCI et de son équipe de développement organisationnel, veuillez consulter le site Web du CCCI à l'adresse <http://fflyweb.net/ccic>.

Des idées à l'horizon

Le bulletin du Projet de recherche sur les politiques, *Horizons*, diffuse des idées de recherche sur les politiques depuis déjà trois ans. Il a évolué avec le PRP au cours de cette période. Dès ses débuts, *Horizons* a été un lieu de convergence de points de vue sur des questions horizontales s'appuyant sur des articles de fond, des capsules de recherche, des rapports de témoins et des ressources disponibles sur l'Internet. Notre but est de diffuser les recherches innovatrices sur des questions horizontales afin de contribuer à créer la base de savoir nécessaire à la prise de décisions stratégiques judicieuses. Au cours de l'année passée, *Horizons* a traité une gamme étendue de thèmes allant de la société et de l'économie axées sur le savoir à la criminalité et à la sécurité publique, en passant par la frontière canado-américaine. L'équipe d'*Horizons* étudie actuellement son programme pour 2001. Voici un aperçu préliminaire des thèmes qui seront abordés :

- Les transports
- La cohésion sociale
- Le marché

Si vous souhaitez collaborer à l'un ou l'autre de ces numéros, ou si vous êtes au courant de travaux de recherche ou de programmes susceptibles d'intéresser nos lecteurs, veuillez communiquer avec l'équipe d'*Horizons* à l'adresse horizons@prs-sfp.gc.ca.

Capital de connaissance

Le Prix pour la transmission du savoir a été décerné cette année au Caledon Institute of Social Policy. Voici un extrait du rapport qu'a publié récemment cet institut au sujet des programmes sociaux :

« Au sein d'une économie mondialisée, les programmes sociaux restent les principaux garants du succès économique et de l'identité nationale. Le Canada doit avoir le courage de continuer à modeler son système de sécurité sociale, ancré dans une histoire et au sein d'une économie politique qui lui sont propres, pour faire face aux réalités démographiques, sociales, économiques et politiques du début du XXI^e siècle. Si l'on veut pouvoir relever ces défis, il ne faut pas que nos programmes sociaux soient considérés comme des pièces de musée, laissées en l'état, sans jamais être réorientées ou modifiées : c'est d'ailleurs la stratégie contraire qui s'impose si nous voulons maintenir un régime de sécurité sociale fort qui réponde à nos besoins nationaux. Si nous voulons que notre régime de sécurité sociale se renouvelle et acquière plus de dynamisme, il est indispensable que nous continuions à modifier considérablement nombre de programmes sociaux et, dans certains cas, que nous les réformions en profondeur. » [Traduction]

Ken Battle, Sherri Torjman et Michael Mendelson, *Social Programs: Reconstruction Not Restoration*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, 2000, p. 2, disponible à l'adresse <http://www.caledoninst.org>.



Relance du Projet de recherche sur les politiques

Le Projet de recherche sur les politiques (PRP) évolue continuellement au rythme des activités et des partenariats nouveaux en vue d'améliorer la capacité d'identifier, de comprendre et d'aborder les questions de politique à moyen et à long terme affectant le Canada.

À la lumière des développements récents et compte tenu d'une plus grande diffusion du bulletin *Horizons*, il convient de revenir sur le Projet, d'examiner ce qu'il permet de faire et de mesurer les progrès réalisés.

La première phase du Projet s'est amorcée en 1996 lorsque le greffier du Conseil privé a confié à un groupe de travail interministériel la tâche d'établir une base de connaissances plus solides sur les sources de tensions à moyen terme pour le programme du gouvernement. La deuxième phase a été marquée par la création, en 1997, d'un groupe chargé d'appuyer les efforts de recherche de plusieurs ministères sur une foule de questions qui se recoupent. Le Projet a commencé à établir des liens entre les chercheurs du gouvernement et la collectivité plus large de la recherche stratégique, afin d'aider tous ces intervenants à mettre en commun connaissances et idées.

RENFORCER LA COMMUNAUTÉ

Le Projet s'est développé et a permis d'établir des réseaux de connaitances plus solides en reliant de plus en plus de personnes des

milieux du gouvernement, des universités et des groupes de réflexion. Par exemple :

- *Horizons* informe plus de 7 000 personnes partout au pays et à l'étranger sur les plus récents développements en matière de recherche stratégique.
- <http://recherchepolitique.gc.ca> répond à plus de 1 000 demandes de renseignements par jour sur les travaux du Projet et sur le milieu de la recherche stratégique.
- Le deuxième numéro de *Isuna* : Revue canadienne de recherche sur les politiques (www.isuna.net), qui porte sur le développement du jeune enfant, vient tout juste d'être publié.

- La troisième Conférence nationale de la recherche sur les politiques, canada@lemonde.ca, offre à plus de 800 chercheurs et spécialistes des politiques une occasion d'établir des contacts et de se renseigner sur les plus récentes recherches concernant la place du Canada dans le monde.
- La deuxième cérémonie de remise des Prix pour la recherche sur les politiques au Canada vise à honorer et à reconnaître des réalisations exceptionnelles dans six catégories.

TROISIÈME PHASE

Cette année, les responsables ont entrepris des consultations importantes sur les orientations futures du Projet. Selon ce que nous avons pu apprendre, on prépare actuellement la troisième phase du PRR, qui

comportera trois priorités. Le premier objectif est d'approfondir la recherche stratégique sur les questions émergentes et mieux intégrer les résultats au programme d'action grâce à une nouvelle approche à la gestion des activités de recherche horizontales. Dans un premier temps, cette approche permet d'accélérer la recherche horizontale sur les liens nord-américains, le développement durable et la cohésion sociale, les trois priorités de recherche du PRR.

Le deuxième objectif est d'accroître la capacité de recherche du gouvernement en préparant une main-d'œuvre plus compétente, plus durable et plus diversifiée pour la recherche stratégique grâce à une gamme d'initiatives ciblées en matière de ressources humaines.

Le troisième objectif est de mieux soutenir la collaboration en matière de recherche horizontale partout au Canada en améliorant la gamme des produits du PRR. Les efforts porteront surtout sur l'utilisation de la technologie pour faciliter et rendre moins coûteux l'échange de connaissances issues des recherches. Le PRR travaille avec ses partenaires à concrétiser ces nouvelles priorités.

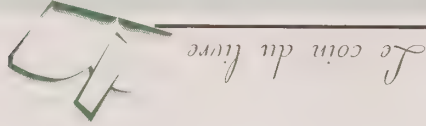
Bon nombre des plus récents plans du PRR se trouvent sur notre site Web, à <http://recherchepolitique.gc.ca/overview-f.htm>. Si vous avez des questions ou des observations quant aux orientations futures du PRR, vous pouvez communiquer avec M. Michael Keenan à l'adresse suivante : m.keenan@prs-srp.gc.ca.

par le gouvernement, mais elle semblait également entrer en conflit avec le paradigme dominant qui, pour l'ensemble des artisans de la politique étrangère, régit la légitimité même des exigences de la politique étrangère. C'est du moins ce que permet de croire l'isolement relatif dans lequel se trouvait le réseau.

Cette résistance non seulement de l'État, mais aussi de ses stratégies semble prouver que l'État se soustrait effectivement à l'obligation de répondre à la demande que lui fait la société d'intégrer la culture à la politique étrangère, sous prétexte que ce rapprochement de la culture avec la politique étrangère remet en question les fondements mêmes de la légitimité de cette dernière. Dans le cas du Canada, le gouvernement a voulu éluder la question en tentant de légitimer une conception civique de la culture en tant que référent de la politique étrangère. Il reste à voir si pareille stratégie permettra de satisfaire une société civile de plus en plus soumise à une interpénétration des cultures engendrée par la mondialisation du commerce.

Louis Bélanger

Directeur de l'Institut québécois des hautes études internationales,
Université Laval



La culture à l'heure des échanges commerciaux

« Au stade de développement où elles en sont arrivées, les industries culturelles canadiennes se heurtent aux difficultés que posent les liens entre la technologie et les politiques commerciales des autres pays. Pour relever ces défis, il faut repenser et réorienter la politique nationale : promouvoir l'adoption d'un accord international permettant d'échanger une diminution de la protection contre un accès garanti aux marchés étrangers s'accompagnant de mesures de sauvegarde tenant compte de la sensibilité politique de ces industries. » [Traduction]

Keith Acheson et Christopher J. Maule, *Much Ado about Culture: North American Trade Disputes*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1999, p. 116.

officielle de la culture à la politique étrangère sous deux aspects essentiels interdépendants. Ils ont tout d'abord tenté de définir un discours, un référent commun qui leur permettrait de concevoir une intégration légitime de la culture à la politique étrangère. Ensuite, ils ont tenté d'installer la culture dans le sous-gouvernement de la politique étrangère en établissant ses propres mécanismes décisionnels. Le réseau Nouvelles Conversations a échoué sur les deux tableaux et a par la suite été dissous.

Si le réseau n'a pas survécu et n'a pas réussi à intégrer la culture à la politique étrangère, c'est parce que ses membres ont échoué dans leur tentative d'établir une conception officielle de la culture en tant que référent compatible avec la notion civique essentielle de culture véhiculée par la politique étrangère officielle du Canada. Cet échec est attribuable en partie à la résistance des artisans de la politique étrangère canadienne face à ces nouveaux intervenants qui exigeaient pour la culture une place parmi les référents de la politique étrangère. Pour que la chose se réalise pleinement, il faut que la culture soit introduite dans ce sous-gouvernement par des intervenants de la société reconnus comme des représentants de cette nouvelle réalité culturelle. Mais le réseau créé pour défendre et soutenir la culture en tant que troisième pilier de la politique étrangère n'a pas réussi à s'imposer auprès du sous-gouvernement.

VALEURS POLITIQUES PLUTÔT QUE RÉALITÉ ARTISTIQUE

Les députés qui avaient tenu des consultations publiques ont recommandé que la politique étrangère fasse partie intégrante du développement culturel de l'État, mais le gouvernement, tout en s'appropriant l'idée du pilier culturel, a déplacé le point de mire de la politique étrangère en définissant la culture comme étant une série de valeurs politiques plutôt qu'une réalité artistique et intellectuelle. Alors que les agents du gouvernement cherchaient à légitimer une conception populaire et « politique » de la culture, avec l'appui des milieux culturels, les agents de la société parlaient d'une culture principalement définie par l'activité artistique elle-même et, accessoirement, comme étant l'expression de divers niveaux d'identité.

Cette conception sociale et non civique de la culture n'était pas seulement à l'opposé de la position défendue

Chroniqueur invite

Que peut apporter la politique étrangère à la culture ?

LES PROBLÈMES DE LA QUESTION CULTURELLE

C'est dans le contexte de la mondialisation du commerce des produits et services culturels qu'ont été redéfinies les politiques culturelles internationales au cours des dernières années. Toutefois, même si nous assistons de toute évidence à l'émergence d'une nouvelle orientation culturelle sur la scène internationale, il semble difficile de définir précisément les intérêts, les normes et les enjeux autour desquels s'articule cette nouvelle orientation. Il sem-

ble que cette confusion apparente découle du fait que la définition de la culture en tant que secteur de politique publique cause des tensions tant sur le plan de la politique étrangère que du point de vue systémique.

Le mouvement actuel de redéfinition de la mission culturelle des États à l'étranger établit avec la culture et l'identité un lien clair qui

remet en question les assises de la politique étrangère. Alors que cette dernière est généralement présentée comme étant l'expression, à l'étranger, d'une identité et d'une culture politiques établies, contribuant ainsi à la réification du caractère politique national de la réalité culturelle, l'insécurité liée à la mondialisation impose à l'État des exigences qui permettent de croire à une remise en question de l'indépendance de la culture par rapport à la politique étrangère.

SÉCURISER LES RÉFÉRENTS CULTURELS

La façon dont un État réagit aux demandes expresses d'intégration des référents de la société (cette question est définie comme étant les préoccupations de l'État pour son intérêt national), comme la culture, ne dépendra pas seulement de la façon dont les identités y sont ancrées, mais aussi des liens qui existent au départ entre l'identité et la citoyenneté dans le processus de définition de sa position au sein du système international. Il est possible que la pénétration culturelle des sociétés causée par la mondialisation ait forcé la politique étrangère à accepter la culture comme référent et non plus comme instrument des politiques dans les

« ...l'insécurité
liée à la mondialisation
impose à l'État des exigences
qui permettent de croire à
une remise en question de
l'indépendance de la culture
par rapport à la politique
étrangère. »

secteurs comme l'armée, l'économie et la politique. Pour intégrer de façon légitime un référent comme la culture au domaine de la politique étrangère, il faut officialiser la présence d'agents sociaux de la communauté culturelle dans la communauté de la politique étrangère. Cela implique une transition entre le rôle de « public attentif », dans lequel sont confinés les réseaux émergents, et celui d'acteur d'un sous-gouvernement assumant d'importantes fonctions de légitimation.

Le succès ou l'échec de l'intégration de la culture à la politique étrangère repose en partie sur le niveau observable de convergence ou de dissonance entre l'identité sociale, à laquelle renvoie la culture et dont les acteurs s'efforcent de faire défendre leurs intérêts par l'État sur la scène internationale, et l'identité politique, à laquelle renvoie nécessairement la politique étrangère. Cette dualité devrait se mesurer par le degré d'ouverture ou de fermeture de la communauté de la politique étrangère aux réseaux de politique culturelle qui sont actifs dans le contexte des préoccupations exprimées au sujet de la mondialisation, tant du point de vue du discours et de la reconnaissance mutuelle que de celui de l'officialisation de leurs relations.

L'ÉCHEC DES RÉSEAUX : L'EXPÉRIENCE DES NOUVELLES CONVERSATIONS

Au cours des deux années qui ont suivi la déclaration de 1995 dans laquelle le gouvernement reconnaît dans la culture le troisième pilier de la politique étrangère, les intervenants de la société et du gouvernement du pays ont tenté d'en établir les fondations. Un nouveau réseau de politiques publiques appelé Nouvelles Conversations, créé par des particuliers et des groupes de la société civile pour faire pression sur les organismes chargés d'établir les politiques du ministère des Affaires étrangères afin qu'ils respectent les nouveaux engagements du gouvernement, a été le principal lieu de rencontre, de dialogue et de négociation. Les membres de ce réseau ont lutté en faveur de l'intégration

Prix pour une carrière exceptionnelle

SYLVIA OSTRY

Sylvia Ostry détient un doctorat en économique de l'Université McGill et de Cambridge University. Elle est entrée au service du gouvernement canadien en 1964. Elle a occupé divers postes, dont ceux de sous-ministre de la Consommation et des Affaires commerciales, présidente du Conseil économique du Canada, sous-ministre du Commerce international, ambassadrice du Canada dans les négociations commerciales multilatérales et représentante personnelle du Premier Ministre pour les sommets économiques. De 1979 à 1983, elle a rempli les fonctions de chef du Département des Affaires économiques et statistiques de l'OCDE, à Paris. En 1989, elle a été nommée chercheur distingué invité par Volvo au Council of Foreign Relations à New York, et de 1990 à 1997, elle était présidente du Centre for International Studies de l'University of Toronto.

L'extrait qui suit provient de son tout dernier ouvrage, *The Uruguay Round North-South Grand Bargain: Implications for Future Negotiations*.

**LA BICYCLETTE
REPPENSER LA THÉORIE DE**

« La théorie dite de la bicyclette dans la libéralisation du commerce - lutter contre les pressions protectionnistes par des négociations régulières - est une métaphore inspirée du passé. Le rôle du cycliste était tenu par les États-Unis et, si la bicyclette avait été conçue pour deux, l'Union européenne aurait pu occuper le siège arrière.

Aujourd'hui, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est devenue un autobus rempli de voyageurs bruyants qui ne peuvent (ou qui ne veulent) s'entendre sur la façon d'interpréter les instructions du malheureux conducteur assis. Néanmoins, il serait impossible d'organiser une discussion raisonnée sur la voie à prendre pour atteindre une destination fixée d'un commun accord.

Les ONG qui s'opposent à la mondialisation des marchés forment un groupe hétérogène dont les membres sont en désaccord sur beaucoup de choses, mais qui conviennent que la mondialisation des entreprises (pour reprendre leurs termes) est la cause de l'écart grandissant entre les revenus des différents pays et que l'OMC est le principal agent de la mondialisation des entreprises. De toute évidence, cet écart grandissant est tributaire des taux de croissance différents puisque, dans la mesure où les échanges stimulent la croissance - principalement en amplifiant les progrès dynamiques nés de la concurrence accrue et de l'accès aux connaissances - la libéralisation du commerce est une condition nécessaire, quoique insuffisante, à la consolidation de l'égalité de par le monde. S'attaquer au problème de la marginalisation et améliorer les possibilités de convergence des niveaux de revenus des divers pays du monde nécessiterait de la part des institutions intergouvernementales une coordination internationale sans précédent des

Peut-être est-ce révélateur que le sommet du G8 tenu à Okinawa en 2000 ait été le premier sommet des vingt-cinq dernières années qui ait principalement porté sur les questions Nord-Sud. Il est également révélateur que la prescription de tenir un nouveau cycle de négociations sous les auspices de l'OMC ait été si douceuse qu'elle en a perdu tout son sens. De fait, l'exercice tout entier a été si déboulonné par les critiques éclairées que la légitimité de l'institution est maintenant remise en cause.

Si l'unique rôle du G8 consiste à produire 'un jargon mondialisateur anesthésiant' - selon l'*Economist* -, l'OMC devra alors s'attaquer seule au problème de l'inégalité entre le Nord et le Sud. Peut-être une action positive exécutée dans le cadre du système commercial permettrait-elle de catalyser les efforts qu'il faut déployer pour réduire l'écart grandissant entre le Nord et le Sud. » [Traduction]

Sylvia Ostry, « The Uruguay Round North-South Grand Bargain: Implications for Future Negotiations », *Trade Law, University of Minnesota*, septembre 2000, pp. 24-25. Pour la liste complète des ouvrages les plus récents de Mme Ostry, consultez son site Web à l'adresse <http://www.utoronto.ca/cis/ostry.html>.

Cessons de rêver en couleurs

UNE SOCIÉTÉ DES LOISIRS, DITES-VOUS?

Les loisirs et leur influence possible sur la vie moderne ont fait souffler un grand vent d'optimisme sur la popu-

lation suite à la publication du classique de Joffre Dumazedier, *Toward a Society of Leisure*, à la fin des années 60. Diverses publications prédisaient alors la réduction des heures de travail, la croissance des activités récréatives et l'émergence de nouvelles valeurs et d'une nouvelle société. En 1970, un essai de Steffan Linder a remis en question, mais sans grands résultats, cette vision de l'avenir. L'auteur y affirmait en effet que les sociétés industrialisées poussaient les gens à mener un rythme de vie encore plus effréné, et non pas le contraire. Bien qu'il ait été source d'une certaine curiosité intellectuelle, l'essai n'a eu que peu d'incidence.

Ce n'est qu'à la fin des années 90, au moment où Juliet Schor a publié *The Overworked American*, que l'on a cessé de rêver d'un avenir ludique pour songer au problème du manque de temps. Du jour au lendemain, l'ouvrage s'est transformé en événement médiatique et a alimenté le débat sur les politiques publiques. Aujourd'hui, beaucoup d'études portent sur le manque de temps, les charges de travail accrues et le stress chronique, et les chercheurs s'intéressent de plus en plus aux liens entre le stress et la santé mentale et physique.

LE STRESS AU CANADA

En 1998, la publication des résultats de l'Enquête sociale générale (emploi du temps) était attendue avec impatience. Faisant suite à des études semblables menées en 1986 et en 1992, elle prouvait les changements survenus dans l'emploi du temps des Canadiens et démontrait leurs répercussions en termes de satisfaction personnelle, de stress et de santé de la population. Certaines conclusions de l'Enquête soulèveront sans doute dans l'avenir différentes questions liées aux politiques et à la recherche.

Selon les données, le nombre d'heures consacrées au travail rémunéré est demeuré stable entre 1992 et 1998, mais le temps nécessaire au travail non rémunéré (travaux ménagers, soins aux enfants et à la famille, magasinage, courses, etc.) s'est accru d'environ 15 minutes par jour. Ainsi, la somme des heures de travail rémunérées et non rémunérées des travailleurs a aug-

BOUSCULÉS PAR LE TEMPS

Si l'on compare les données de 1992 à 1998, on s'aperçoit que de plus en plus de travailleurs ont l'impression d'être débordés. En 1992, 51,7% des travailleurs interrogés se sentaient constamment bousculés par le temps, et 56,2% affirmaient que la situation s'était empirée dans les cinq dernières années. En 1998, ces chiffres ont grimpé à 53,5% et 59,2% respectivement.

Les données de 1998 indiquent que les répondants associent les contraintes de temps au stress qu'ils ressentent ainsi qu'à leurs problèmes de santé. Leur niveau de satisfaction personnelle et l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle s'en trouvent également compromis. Bien que le pourcentage des travailleurs canadiens qui sont insatisfaits de leur vie personnelle demeure assez faible, le pourcentage de ceux qui en sont très satisfaits est passé de 49,0% en 1986 à 35,0% en 1998.

L'Enquête de 1998 a démontré que les parents dont le travail rémunéré demande plus de 50 heures par semaine passent la moitié moins de temps avec leurs enfants que les parents qui travaillent moins de 40 heures. De plus, près de 60% d'entre eux considèrent que leur vie professionnelle et personnelle manque d'équilibre, et ils se soucient du fait qu'ils ne passent pas assez de temps avec leur famille et leurs enfants. Même s'il est quelque peu spéculatif d'affirmer que la diminution du niveau de satisfaction peut être due, en partie, aux contraintes de temps, il est évident que ces dernières continuent de nuire à la vie familiale.

Des données récentes ont mis en lumière certaines tendances devant être prises en considération. Elles représentent un défi de taille pour tous ceux qui, en plus de s'intéresser à la santé et à la qualité de vie, sont conscients de l'effet positif des loisirs sur les problèmes associés aux contraintes de temps.

Jiri Zuzanek

Professeur,
Université de Waterloo

posé, dans les pays où la gestion est déficiente, l'incidence de l'aide publique sur la réduction de la pauvreté est difficilement mesurable.

DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE

La coopération internationale est à la croisée des chemins. Les désillusions grandissantes, engendrées par la perception de l'échec de la lutte contre la pauvreté, et les changements dans l'environnement externe entraînent une remise en question de la pertinence et de l'utilité de l'aide internationale. En même temps, de plus en plus de gens soulignent l'importance de cette aide et suggèrent des façons d'en améliorer l'efficacité, ce qui nous permet de croire qu'une vision renouvelée de la coopération au développement va bientôt s'imposer.

Si l'on tient compte du passé, nous devons nous garder d'adopter aveuglément les nouveaux concepts. Cela dit, les données incontestables, le bagage d'expérience amassé au cours des 50 dernières années, le besoin pressant de trouver des façons plus efficaces de résoudre les problèmes persistants avec des ressources financières limitées, tout cela indique clairement que les organismes d'aide devront réévaluer leurs pratiques en profondeur pour identifier les secteurs où une réforme est nécessaire.

Ron Garson

Analyste principal en stratégies externes, Agence canadienne de développement international

Pour plus de renseignements, consultez Ron Garson, *Development Cooperation at 50 years : Taking Stock, Looking Forward*, document de travail, 2000.

Pour se persuader de cet intérêt croissant pour les biens publics mondiaux, il suffit de vérifier le contenu des discussions aux sommets du G7/G8. Depuis 1995, tous les sommets ont accordé une place importante à la question du développement, qui fait ni plus ni moins partie intégrante de l'ordre du jour.

NOUVELLES PRATIQUES

EXEMPLAIRES

Le nouveau modèle intellectuel apparaît au moment où nous interrogeons sérieusement sur le comment et le pourquoi du développement international. On s'entend de plus en plus pour dire que la réduction de la pauvreté devrait être l'objectif majeur du développement international. Dans l'ouvrage de référence intitulé *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^{ème} siècle*, le Comité d'aide au développement de l'OCDE annonce son intention de réduire de moitié, d'ici 2015, le nombre des personnes vivant dans des conditions de pauvreté extrême. La place centrale accordée à la réduction de la pauvreté est mise en évidence aussi dans les énoncés de la Banque mondiale et des Nations Unies, ainsi que dans l'approche adoptée par d'autres organismes donateurs.

Comment? Des principes nouveaux viennent guider la coopération au développement : renforcement des partenariats; prise en charge au niveau local; meilleure coordination des dons; approche axée sur les résultats; politiques d'aide internationale complétées par d'autres qui

touchent plus expressément des secteurs comme le commerce, les investissements et le transfert des technologies. Certaines des politiques du « comment » peuvent être malgré tout contradictoires. Par exemple, il peut être difficile de déterminer la responsabilité du pays donateur en rapport avec l'utilisation que le pays bénéficiaire fait de l'aide reçue, surtout dans le cas des États qui ne s'intéressent pas vraiment au développement, où la capacité du secteur public est limitée, où les systèmes de responsabilité sont inadéquats et où la corruption est monnaie courante. Au même moment, les expériences passées indiquent que l'intégration de ces nouveaux principes aux programmes d'aide internationale est la clé du succès. Parallèlement, des approches novatrices ont aussi émergé pour mettre ces principes en pratique.

Comment? Les recherches faites sur les programmes qui ont obtenu du succès démontrent qu'il doit y avoir un équilibre entre les politiques de croissance et de renforcement du marché (p. ex. stabilisation de l'environnement macroéconomique, libéralisation du commerce, primauté de la loi) et l'aide aux services publics importants qui ne peuvent pas toujours être financés adéquatement et équitablement par le secteur privé. Selon *Assessing Aid*, un rapport de recherche de la Banque mondiale, les dépenses des gouvernements doivent compléter celles du secteur privé. Dans un bon environnement stratégique, chaque dollar public d'aide attirera deux dollars en investissements privés. À l'op-

Les nouveaux impératifs de la coopération au développement

LE NOUVEAU MODÈLE : BIENS

PUBLICS MONDIAUX

La mondialisation a remplacé la géopolitique comme moteur et principe d'organisation de la coopération au développement. L'intégration ainsi que la nature de plus en plus horizontale et internationale des questions stratégiques font

naires compétents plutôt que des alliés dignes de confiance. L'aide prendra de plus en plus la forme d'une collaboration entre plusieurs pays afin de préserver les biens mondiaux importants (environnement, transport sécuritaire, etc.). En vertu du nouveau modèle, la mondialisation – et l'interdépendance qui en découle –

PASSÉ, PRÉSENT ET AVENIR

De façon générale, on peut dire que la coopération au développement international a suivi trois grandes tendances au cours des 50 dernières années. On a tout d'abord estimé que le développement devait être pris en charge par un État interventionniste. Les forces du marché étaient alors considérées comme des obstacles au développement et

menaient à l'entrichissement d'une minorité et à l'appauvrissement de la majorité. On a ensuite conclu à l'échec de la planification centrale et de l'intervention des États. La participation excessive des gouvernements

causait un endettement insoutenable, favorisait une bureaucratie inefficace et constituait une entrave à l'innovation et à la croissance. Les approches faisant appel

aux forces du marché ont alors gagné en popularité, et des pressions soutenues ont été faites pour entraîner des réformes stratégiques et restreindre l'intervention des gouvernements.

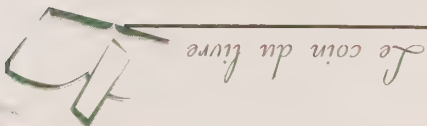
À l'heure actuelle, une troisième tendance reconnaît de plus en plus les faiblesses de l'État et du marché dont on tente de définir le rôle exact. On met l'accent sur les stratégies de lutte contre la pauvreté en tenant compte de l'environnement stratégique unique de chacun des pays. Plus que les théories, ce sont les modèles de coopération au développement qui ont évolué au cours des 50 dernières années.

Le concept de « biens publics mondiaux » fait maintenant partie du vocabulaire des politiques publiques, et il prendra inévitablement de l'importance dans un vil-

lage planétaire où les questions stratégiques revêtent de plus en plus une dimension internationale. En gros, cela veut dire que la liste des biens publics (environnement, stabilité financière, etc.) dont la préservation nécessite une coopération et une aide internationales continue de s'allonger.

que l'aide au développement est devenue une préoccupation publique nationale et mondiale. L'aide internationale n'est plus motivée par les principes de charité et de paternalisme autant que par la nécessité d'une coopération en vue d'atteindre des objectifs communs. En outre, on ne l'interprète plus comme un droit acquis. On met davantage l'accent sur l'efficacité. Cela signifie que les pays développés cherchent désormais des partenaires

« La mondialisation a remplacé la géopolitique comme moteur et principe d'organisation de la coopération au développement. L'intégration ainsi que la nature de plus en plus horizontale et internationale des questions stratégiques font que l'aide au développement est devenue une préoccupation publique nationale et mondiale. L'aide internationale n'est plus motivée par les principes de charité et de paternalisme autant que par la nécessité d'une coopération en vue d'atteindre des objectifs communs. »



Le contrepoids de Trudeau

« Lorsqu'une idéologie politique devient universellement accréditée chez les élites, lorsque les « définisseurs de situation » l'em- brassent et la vénèrent, c'est le signe qu'il est plus que temps pour les hommes libres de la com- battre. Car la liberté politique est essentiellement forte d'équilibre et de mesure. Dès qu'une tendance se fait excessive, elle constitue une menace. [...] Mon action politique, ou ma pensée, pour peu que j'en ai eue, s'exprime en deux mots : faire contrepoids. » [Traduction]

Pierre Elliott Trudeau, *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, MMH, 1967, p. vii-ix.

Base de données sur internationale sur la réglementation

La base de données internationale de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la réglementation est un ensemble complet d'infor- mations comparables au niveau international sur l'état de la régle- mentation et les structures des marchés dans les pays membres. Elle rassemble plus de 1 100 éléments pour chaque pays, et couvre la réglementation macro- économique concernant les marchés de produits et la régle- mentation touchant des secteurs spécifiques.

Une description détaillée du contenu et de l'utilisation de la base est disponible à <http://www.oecd.org/subject/regdatabase/>.

Activités à venir



ÉVÉNEMENTS

7 ET 8 DÉCEMBRE 2000

Conférence sur la prestation de services ruraux et régionaux

L'International Quality and Productivity Centre (IQPC) tiendra une conférence sur la prestation de services ruraux et régionaux à Calgary. Les participants pour- ront y entendre une quinzaine d'exposés faits par divers ministères fédéraux sur la prestation de services ruraux et régionaux. Ces exposés porteront notamment sur l'optimisation de la prestation des services, la jeunesse et les ressources en matière de connaissances dans les collectivités rurales, et les possibilités d'emploi dans les régions éloignées. Pour de plus amples ren- seignements, veuillez consulter le site Web de IQPC, à <http://www.iqpc.com>.

8 DÉCEMBRE 2000

Redécouvrir le Canada – Série thématique 2000

M. Scott Clark, conseiller spécial du Conseil privé et ancien sous-ministre à Finances Canada, présidera la session d'une demi-journée intitulée *L'environne- ment : les objectifs environnementaux et ceux de la croissance économique sont-ils compatibles?* Cette session s'inscrit dans le cadre de la quatrième Série thématique 2000 organisée par le Centre canadien de gestion (CCG). La présentation aura lieu dans les bureaux du CCG, à Ottawa. Pour de plus amples ren- seignements, veuillez consulter le site Web du CCG, à <http://www.ccmd-ccg.gc.ca>.

11 DÉCEMBRE 2000

La place du Canada dans le monde – Série

thématique 2000

M. Don Campbell, ancien sous-ministre des Affaires étrangères, animera une session d'une demi-journée intitulée *La protection territoriale – Vers un dialogue canado-américain?* La présentation aura lieu dans les bureaux du Centre canadien de gestion (CCG), à Ottawa. Pour de plus amples renseignements, veuillez visiter le site Web du CCG, à <http://www.ccmd-ccg.gc.ca>.

11 AU 13 DÉCEMBRE 2000

Conférence internationale sur le recours aux incitatifs et aux instruments économiques

Environnement Canada, en collaboration avec l'Orga- nisation de coopération et de développement éco- nomiques (OCDE), l'Institut C.D. Howe et la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, organise une conférence internationale sur le recours aux incitatifs et aux instruments économiques en poli- tique environnementale. La conférence aura lieu au Pan Pacific Hotel, à Vancouver. Pour de plus amples renseignements, veuillez consulter le site Web à <http://www.ec.gc.ca/eeco-n-terence>.



Mot de la directrice exécutive

Politique et mondialisation : l'approche à l'emporte-pièce

ne convient pas

SURUTILISÉE ET VIDE DE SENS?

Plusieurs soutiendraient que la mondialisation est un mot surutilisé qui perd de son intérêt. Dans ce contexte, la notion de mondial-

si nous parvenons à trouver l'illusoire village global. Nous constatons, domaine après domaine, que les conditions locales ont de l'importance. Par exemple, nous avons

« Le défi politique que représente la mondialisation ne saurait être relevé uniquement grâce à des solutions globales. Il n'y a pas de politique à l'emporte-pièce et il n'existe pas de politiques génériques, même si nous parvenons à trouver l'illusoire village global. »

sation donne des images très contrastées – Dijnad contre McWorld, les affaires traitées à la vitesse de la lumière et le village global. Dans notre monde de changements rapides, il ne faut guère se surprendre que la mondialisation puisse faire descendre les gens dans la rue.

Les images – véhiculées par les prédictions des prophètes des politiques et par les manifestants à Seattle, à Prague ou à Montréal – ne peuvent qu'attirer notre attention. Il en va de même des réalités statistiques de la croissance du commerce et de la circulation des capitaux, de l'accumulation de preuves à l'appui du changement climatique, l'explosion de l'information et l'écart de plus en plus marqué entre les nantis et les démunis. Le défi politique que représente la mondialisation ne saurait être relevé uniquement grâce à des solutions globales. Il n'y a pas de politique à l'emporte-pièce et il n'existe pas de politiques génériques, même

LA RECETTE POUR LES POLITIQUES
Bien qu'il n'existe aucune recette unique pour de bonnes politiques, il y a tout de même des considérations essentielles pour l'élaboration des politiques dans un cadre mondial. Une politique doit être flexible. Un exemple de cette flexibilité est le passage des approches réglementaires de commande et de contrôle à une approche de réglementation basée sur le rendement. Le choix de l'instrument doit être une considération centrale. Avec l'émersion de la société du savoir, l'engagement des citoyens et l'information deviennent des éléments évidents de la trousse d'outils des chercheurs.
Autre critère à retenir : il faut tenir compte de l'incertitude qui caractérise les époques de change-

ments rapides. Face à cette incertitude, les politiques doivent faire une place aux questions de gestion du risque. Il ne suffit pas d'élaborer des hypothèses de base, puis d'articuler la politique parfaite pour les conditions existantes. Comme personne n'a de boule de cristal, les politiques doivent pouvoir résister aux situations imprévues, particulièrement aux développements peu probables et à fortes répercussions.

Les spécialistes des politiques doivent chercher à mieux comprendre comment les enjeux passent de la scène internationale à la scène nationale, puis de la scène nationale à la scène locale. En tant qu'artisans des politiques, nous devons acquérir une meilleure connaissance de ces domaines et apprendre à mieux nous en servir.

La compréhension des ques-

tions de politique, grâce à des

perspectives flexibles, multimi-

nistérielles et pluridisciplinaires,

demeure l'essence même du Projet

de recherche sur les politiques.

Comme en témoignent les thèmes

choisis pour la conférence de cette

année, canada@lemonde.ca, il

s'agit d'un défi qui alimente toujours

nos efforts.

Laura A. Chapman

Directrice exécutive,

Secrétariat de la recherche sur

les politiques

Pour de plus amples renseignements

sur le compte rendu de la conférence

canada@lemonde.ca, veuillez consulter

les éditions du matin et du soir du bul-

letin *Horizons*.

La C.A.

2	ot de la directrice exécutive
5	Activités à venir
6	roniqueur invité Programme de recherche
7	Laureats Prix pour une carrière exceptionnelle
8	roniqueur invité Que peut apporter la politique étrangère à la culture ?
12	roniqueur invité Analyse des tendances
14	Témoins Un terrain mouvant : une étape à la fois
15	Liens canadiens
16	Dans le Web
18	Témoins opinion publique face politiques autochtones
19	artout au Canada
20	roniqueur invité our une gouvernance ratrice : un examen de conscience
22	Laureats Prix pour contribution tionnelle à la recherche
24	roniqueur invité fil des compétences et Cadre d'apprentissage
26	Témoins rche sur les politiques et gestion du savoir

Bienvenue!

Ce numéro du bulletin *Horizons* porte sur les thèmes qui seront explorés dans le cadre de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques publiques de l'an 2000 canada@lemonde.ca. Ce numéro offre notamment un aperçu des plus récentes recherches portant sur les thèmes de l'adaptation des institutions et des infrastructures aux

nouvelles réalités mondiales, des possibilités qu'offrent la mondialisation sur le plan économique et social, de la sécurité des citoyens et de la gestion des risques, et de la question du sentiment d'appartenance et du caractère unique du Canada dans une société mondiale et un monde numérique. Ce n'est là qu'un aperçu des différents projets de recherche qui porteront sur ce passage déterminant dans le développement national du Canada qu'est la mondialisation.

À la recherche d'une identité canadienne

condamné. Il semble que l'on se soit souvent contenté d'asseoir l'identité et le nationalisme canadiens sur cette affirmation a *contario* : « Nous ne sommes pas les États-Unis. » Il reste alors au Canada à se demander, à l'aube de ce nouveau siècle, ce qu'il compte mettre à la place de l'anti-américanisme pour asseoir sa nationalité. Si le Canada veut survivre en tant que nation indépendante en Amérique du Nord – et on ne voit pas

des Américains à été largement intellectuels, et le côté bravache particulièrement par les intel-en matière étrangère ont été les programmes des États-Unis consommant. La politique et tout en la partageant et en la culture populaire américaine, une s'est gauscée de la dureté. La population canadienne s'est gauscée de la dureté. La population canadienne s'est gauscée de la dureté. La population canadienne s'est gauscée de la dureté.

« Chacun a droit à son opinion, mais personne n'a le monopole des faits. »

Daniel Patrick Moynihan
 Ancien sénateur des États-Unis

Réflexion

Conférence nationale de l'an 2001

De plus en plus, les liens des gens avec leurs communautés prennent une importance renouvelée. Or, ces liens subissent les effets des mesures prises par les communautés pour s'adapter et réagir au changement. Le numéro d'*Horizons* qui sera consacré à la conférence nationale de recherche sur les politiques de l'année prochaine mettra en lumière les travaux de recherche et les conclusions de la conférence intitulée **Rassemblez les communautés** qui aura lieu les 6 et 7 décembre 2001. L'une des questions à l'examen sera la suivante : comment notre sentiment de communauté et d'appartenance influera-t-il sur le contexte et le programme stratégiques de l'avenir?

J.L. Granatstein, « Two Centuries of Ups and Downs », communication présentée lors de la Conférence nationale de la recherche sur les politiques de l'an 2000, canada@lemonde.ca, 30 novembre et 1^{er} décembre 2000.

La meilleure façon pour le Canada de se défendre contre les États-Unis et l'américanisation, c'est de toute évidence de changer de mentalité. [Traduction]

pourquoi il ne pourrait y parvenir – il faut qu'il trouve en lui les forces nécessaires.

Lacking Vol. 3, no.5 (Dec. 2000)

